

Boletim de Economia e Política Internacional

Número 19
Jan. | Abr. 2015



Boletim de Economia e Política Internacional

Número 19
Jan. | Abr. 2015



ipea

Governo Federal
Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor

Ivan Tiago Machado Oliveira – Ipea, Brasil

Editor adjunto

Edison Benedito da Silva Filho – Ipea, Brasil

Membros

Alcides Costa Vaz – Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Andrew Hurrell – Universidade de Oxford, Inglaterra

Ana Maria Alvarez – Conferência das Nações Unidas para

Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Genebra

Carlos Eduardo Lampert Costa – Ipea, Brasil

Carlos Mussi – Comissão das Nações Unidas para a América

Latina e o Caribe (Cepal), Chile

Maria Regina Soares de Lima – Universidade Estadual do Rio de

Janeiro (UERJ), Brasil

Renato Coelho Baumann das Neves – Ipea, Brasil

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
INSS 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) é uma publicação da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e visa promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo da Economia Internacional e das Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

TRAJETÓRIA RECENTE DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO E EM CARTEIRA NO BRASIL	5
Edison Benedito da Silva Filho	
MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA COMERCIAL: CONCEITO, IMPORTÂNCIA E EVIDÊNCIAS RECENTES DE SEU USO NO BRASIL	21
Flavio Lyrio Carneiro	
INTEGRAÇÃO ENTRE O NORTE DO BRASIL E A VENEZUELA: POTENCIAL ESTRATÉGICO NO COMPLEXO AGRICULTURA-FERTILIZANTES, INDÚSTRIA NAVAL-FLUVIAL E GRANITO	37
Alexis Mercado	
Roberto Vasques de Campos Araujo	
Pedro Silva Barros	
TRAJETÓRIA DO MERCOSUL E MUDANÇA DE PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES PARA A CRISE DO BLOCO	59
Sérgio Abreu e Lima Florêncio	
TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS DE RENDA: ORIGENS, FUNDAMENTOS E TENDÊNCIAS RECENTES NA ÁFRICA SUBSAARIANA	75
Luísa de Azevedo Nazareno	
Ana Maria Nogales Vasconcelos	
A MIGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO GLOBAL: PROPOSTAS PARA A ORGANIZAÇÃO DO DEBATE TEÓRICO E CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA UNIFICADA DE PESQUISA	87
Guilherme de Oliveira Schmitz	

TRAJETÓRIA RECENTE DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO E EM CARTEIRA NO BRASIL

Edison Benedito da Silva Filho¹

RESUMO

Este artigo analisa a trajetória do investimento externo no Brasil entre 2003 e 2014, enfatizando os desdobramentos regionais e setoriais das inversões de firmas estrangeiras, além dos impactos do afluxo de capital estrangeiro para o financiamento da dívida pública e a diversificação do mercado de capitais. Não obstante a redução do desempenho da economia brasileira a partir de 2011, a entrada de capital estrangeiro permaneceu em patamares elevados, evidenciando, para além da elevada liquidez internacional, o progresso macroeconômico e institucional do país nas últimas décadas. Contudo, persistem obstáculos à canalização desses recursos para promover a integração das empresas brasileiras às cadeias globais de valor, assim como para financiar projetos essenciais na área de infraestrutura do país.

Palavras-chave: fluxos de capitais; investimento direto estrangeiro; investimento estrangeiro em carteira.

FOREIGN DIRECT AND PORTFOLIO INVESTMENT IN BRAZIL: RECENT TRENDS AND PATTERNS

ABSTRACT

This article analyzes foreign investment in Brazil between 2003 and 2014, emphasizing the regional and sectorial developments of investments of foreign firms in addition to the impact of foreign capital inflows to finance the public debt and the diversification of the capital market. Despite the weakening of the Brazilian economy since 2011, the inflow of foreign capital remained at high levels, thus attesting both macroeconomic and institutional progress of the country in recent decades. However, there remain obstacles to using these resources to promote the integration of Brazilian companies to global value chains, as well as to finance essential projects in the country's infrastructure area.

Keywords: capital flows; foreign direct investment; foreign portfolio investment.

JEL: F21; F32.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil ocupa uma posição de destaque nos fluxos internacionais de capitais, sobretudo como receptor de investimento direto estrangeiro (IDE) realizado por companhias multinacionais. Desde 2011 o país figura entre os cinco principais destinos dos fluxos de IDE no mundo (Unctad, [s.d.]). A relevância da participação das empresas estrangeiras na estrutura produtiva do país pode ser ilustrada por estes dados: entre 1990 e 2012, o estoque de IDE *per capita* no Brasil elevou-se de US\$ 248 para US\$ 3.540; no mesmo período, a participação desse estoque no PIB brasileiro saltou de 10,1% para 31,2% (Unctad, [s.d.]).

Além disso, a atratividade internacional dos ativos financeiros do país é evidenciada pelo rápido crescimento da participação de investidores estrangeiros no passivo externo brasileiro. Por exemplo, entre 2003 e 2014 a parcela da dívida pública federal em posse de não residentes no país saltou de 0,5% para mais de 20% (Brasil, 2015). Cumpre ainda notar o espaço crescente ocupado pela moeda brasileira no mercado internacional de derivativos, em que títulos denominados em reais já respondem por mais de 10% do volume financeiro transacionado (Mihaljek e Packer, 2010).

Contudo, após 2011 ocorreu uma progressiva deterioração das expectativas em relação ao desempenho futuro da economia brasileira, derivada tanto da estagnação da produção interna quanto do aumento dos desequilíbrios no balanço de pagamentos do país. A partir de meados de 2014 essa piora na confiança sobre o país foi agravada pela perspectiva de reversão das políticas expansionistas do Federal Reserve nos Estados Unidos, culminando em um movimento de saída de capitais que precipitou a rápida desvalorização do real.

Tendo esse cenário como pano de fundo, o objetivo deste artigo é analisar a trajetória do investimento externo direto e de portfólio no Brasil ao longo da última década, com ênfase nos desdobramentos regionais e setoriais da expansão de empresas estrangeiras no país. A partir do mapeamento desses fluxos de capital, pretende-se identificar alguns de seus condicionantes econômicos e institucionais mais relevantes e apontar possíveis tendências para os próximos anos.

Este texto divide-se em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção apresenta-se uma síntese dos condicionantes do investimento estrangeiro direto e de carteira nos países emergentes, a partir da literatura especializada. A terceira seção mostra a trajetória do investimento direto estrangeiro no Brasil entre 2003 e 2014, com ênfase na distribuição regional e setorial dos projetos de IDE *greenfield*. Na quarta seção é analisada a evolução recente do investimento estrangeiro em carteira no país e seus desdobramentos do ponto de vista das condições de solvência da economia brasileira face às suas obrigações internacionais. A quinta seção encerra o trabalho apontando possíveis tendências para o movimento recente de investimento estrangeiro no país e debatendo algumas de suas consequências para o padrão de inserção internacional do Brasil.

2 DETERMINANTES DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NOS PAÍSES EMERGENTES

A busca pela eficiência competitiva no mercado internacional exige o desenvolvimento por parte das companhias de estratégias bem-sucedidas de inserção nas cadeias globais de valor. Com as etapas de pesquisa e desenvolvimento, produção, distribuição e pós-venda fragmentadas entre diversos países e empresas parceiras, o sucesso da firma passa a ser determinado pela sua capacidade de preservar e ampliar sua participação naquelas etapas produtivas que adicionam maior valor ao produto final (Jones, 2001; Nonnenberg, 2014).

Hoje, as empresas que investem em mercados emergentes buscam outros objetivos que não somente o aproveitamento de fatores produtivos convencionais, tais como recursos primários e mão de obra de menor custo. Para além desses elementos, alguns desses países também possuem vantagens estratégicas, do ponto de vista comercial e logístico, para o acesso a mercados vizinhos em rápida expansão. Outros, como no caso do Brasil, já possuem suficiente tamanho e grau de sofisticação econômica e institucional para permitir a introdução de plantas industriais estrangeiras visando o fornecimento ao mercado consumidor doméstico e o aproveitamento de mão de obra especializada, sobretudo em setores de manufatura e serviços (Acioly, Lima e Ribeiro, 2011; Ribeiro e Silva Filho, 2013).

Para estarem capacitados a competir por esses projetos de IDE, por sua vez, os países emergentes devem buscar, continuamente, a atender e aperfeiçoar certos requisitos econômicos e institucionais elementares. Dentre estes, destacam-se: a ampliação do estoque de capital humano e da infraestrutura econômica e urbana; o aprofundamento da integração comercial com outros grandes mercados, por meio da redução de barreiras ao comércio, da simplificação tributária e da facilitação de investimentos; e o desenvolvimento de uma regulação financeira que estimule a expansão da poupança e do crédito privado (Unctad, 2013; Blonigen e Piger, 2011).

Por sua vez, o fluxo de capital estrangeiro para aquisição de ativos de portfólio – o chamado investimento estrangeiro em carteira (IEC) – segue uma lógica distinta daquela do investimento direto. A exemplo deste, os fatores econômicos e institucionais mais elementares, tais como o crescimento dos mercados e a estabilidade e a funcionalidade das instituições, também desempenham um papel relevante para a atração do capital financeiro internacional.

Mas, para além destes fatores, outros elementos podem influenciar de forma decisiva o fluxo de investimentos de portfólio, sobretudo no curto prazo. Isso porque a maior liquidez dos ativos financeiros comparativamente aos físicos é ela própria derivada da assimetria de informação: uma vez que o investidor financeiro tem menos informação sobre seus ativos do que uma empresa que controla uma planta industrial; ele exigirá como contrapartida maior facilidade para movimentar seu capital. Além disso, a assimetria de informação também torna esse investidor mais suscetível a alterações de preços de outros ativos, que podem impactar o valor de seu portfólio tanto de forma direta, por meio do custo de oportunidade, quanto de forma indireta, ao restringir sua liquidez (Froot, O'Connell e Seasholes, 2001; Itay e Razin, 2005; Humanicki, Kelm e Olszewski, 2013).

Em suma, dada a imensa fluidez do sistema financeiro internacional e sua alta sensibilidade a alterações nos preços dos diversos ativos transacionados diariamente nos mercados, o IEC tende a ser mais volátil e dependente das condições de curto prazo, tanto do ponto de vista do investidor quanto do receptor do capital. Entre essas condições, destacam-se a liquidez e a propensão ao risco por parte dos credores; e, por parte dos tomadores, a capacidade de solvência (balizada pelo risco-país), a estabilidade macroeconômica (expressa no trinômio juros-inflação-câmbio) e o grau de liberdade de movimentação de capitais fornecido pelo arcabouço institucional de seu país (Froot, O'Connell e Seasholes, 2001; Itay e Razin, 2005; Humanicki, Kelm e Olszewski, 2013).

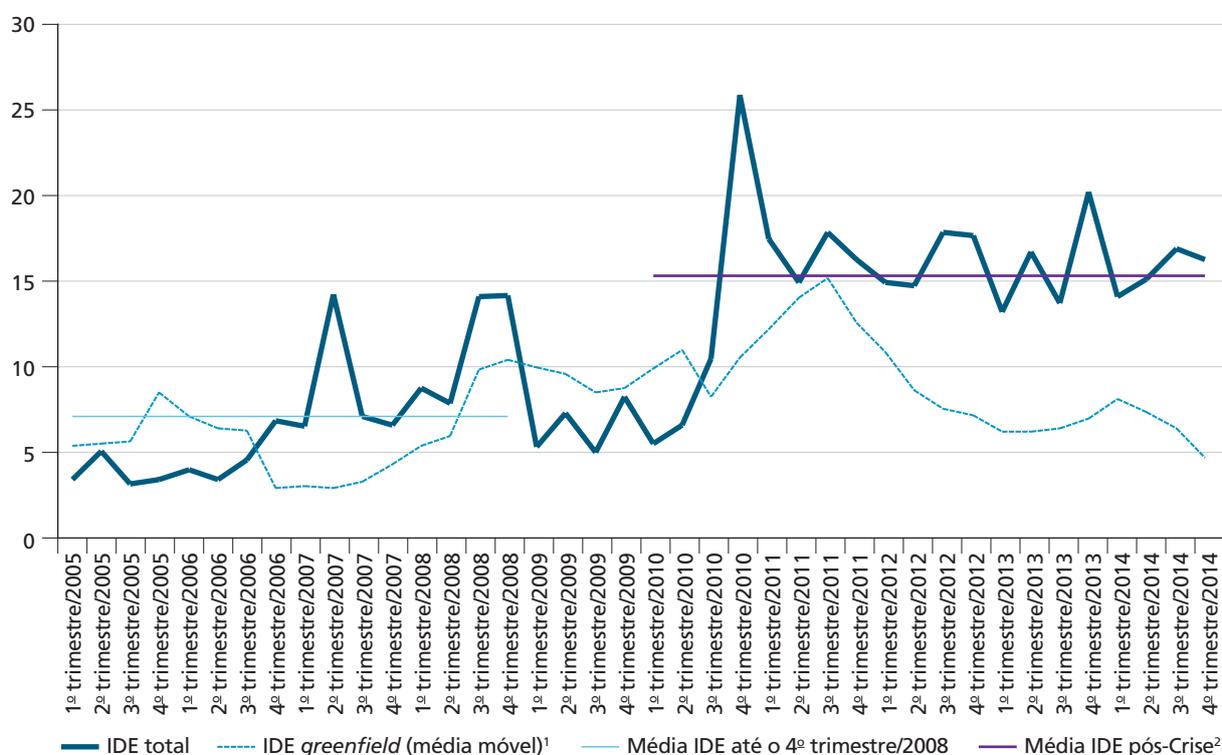
Nas próximas seções, discutiremos a trajetória do investimento estrangeiro no Brasil ao longo da última década para cada uma dessas diferentes modalidades.

3 INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO (IDE) NO BRASIL ENTRE 2003-2014

O fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IDE) realizados no Brasil apresenta uma ruptura de tendência a partir da crise internacional desencadeada pela falência do banco de investimentos americano, Lehman Brothers, em Setembro de 2008. Entre 2005 e 2008, o volume trimestral de IDE recebido pelo país oscilou em torno de um valor médio de cerca de US\$ 7 bilhões, sendo que sua trajetória ascendente, a partir de 2006, foi revertida pela saída de capitais diante do aprofundamento da crise em 2009. Após este ano, contudo, o volume de investimentos recebidos do exterior tornou a elevar-se rapidamente, tendo desde então mantido-se em um patamar médio consistentemente superior ao do período anterior (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Fluxo trimestral de IDE no Brasil, em volume financeiro e com finalidade *greenfield* (2005-2014)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil ([s.d.]) e FDI Markets ([s.d.]).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ O IDE *greenfield* é calculado a partir da média móvel dos quatro trimestres anteriores; os dados referem-se ao capital total investido por companhias estrangeiras em projetos de instalação ou expansão de plantas industriais no país, com base em estimativas do FDI Markets.

² Média do IDE a partir do primeiro trimestre de 2010.

A trajetória do IDE *greenfield*², contudo, apresenta um quadro bastante distinto para o mesmo período. Até o primeiro semestre de 2011 esta modalidade de investimento direto parece acompanhar

2. O chamado IDE *greenfield* consiste no montante de investimento recebido pelo país cuja destinação é exclusivamente a criação ou expansão de capacidade produtiva das companhias estrangeiras no território nacional. Esta rubrica não inclui, portanto, fluxos de capital destinados ao investimento em ativos diversos (portfólio), fusões e aquisições ou incremento de caixa das empresas. Embora o fluxo de IDE total seja a variável mais relevante, do ponto de vista das contas externas, a principal vantagem em analisar o volume de investimento *greenfield* é a possibilidade de alcançar uma visão mais realista dos efeitos do IDE sobre a economia nacional, uma vez que são os investimentos em estoque de capital que produzem impactos significativos sobre as variáveis reais como emprego e produção. Este trabalho utiliza dados de IDE *greenfield* provenientes da base FDI Markets, que correspondem ao valor integral dos projetos de investimento computados no mês de sua implantação, não devendo, portanto, ser interpretados como fluxos efetivos de capital no tempo.

de perto a tendência do IDE total recebido pelo país; contudo, a partir do final daquele ano verifica-se uma acentuada queda no ingresso de capital estrangeiro voltado à instalação e expansão de plantas industriais no país (gráfico 1). Após uma breve recuperação ao longo de 2013, o volume de IDE *greenfield* no Brasil tornou a declinar a partir do ano seguinte, situando-se hoje em um patamar próximo da média anterior à eclosão da crise internacional.

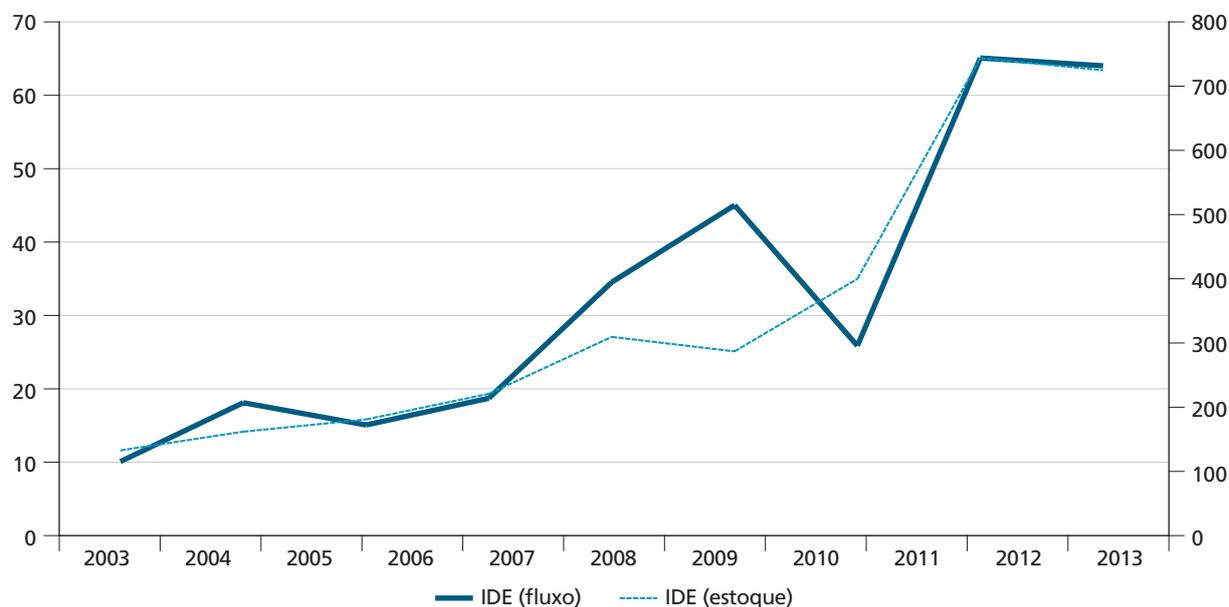
Evidencia-se, assim, nos últimos anos, um descolamento da trajetória do IDE *greenfield* em relação ao volume total de investimento direto recebido pelo país; não obstante o país continue a destacar-se como um dos principais polos de atração de capitais na economia global. A partir de 2011 uma parcela cada vez maior desses recursos parece estar sendo absorvida para fins de transferência de propriedade (fusões e aquisições), aplicações financeiras e recomposição do caixa das filiais de empresas estrangeiras instaladas no Brasil, contrariamente ao período anterior quando o capital externo privilegiava projetos de ampliação de capacidade produtiva.

Nos últimos anos, o IDE parece ter se estabilizado consistentemente em um patamar superior a US\$ 60 bilhões, tendo sido registrada a entrada de US\$ 67 bilhões em 2011, US\$ 65 bilhões em 2012, US\$ 64 bilhões em 2013 e US\$ 62,5 bilhões em 2014 (Ipeadata, [s.d.]). Por sua vez, o estoque de investimentos estrangeiros no país já supera a marca de 700 bilhões de dólares, evidenciando um rápido crescimento ao longo da década a partir do montante de US\$ 132 bilhões computados em 2003 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Fluxo e estoque anual de IDE no Brasil, em volume financeiro (2003-2013)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Unctad ([s.d.]).

Obs.: Escalas do fluxo de IDE no eixo esquerdo e do estoque de IDE no eixo direito.

Em termos de importância para a atividade econômica Diretoria de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) doméstica, o fluxo anual de IDE tem superado a marca de 3% do PIB no período recente, percentual que tende a elevar-se em 2014 em razão da

desvalorização cambial. Igualmente, desde 2008 o Brasil tem permanecido entre os cinco países do mundo que mais atraíram investimentos estrangeiros diretos (Unctad, [s.d.]).

3.1 Distribuição setorial e geográfica do IDE *greenfield*

O Brasil destaca-se entre as economias emergentes não somente em razão da dimensão privilegiada do seu mercado consumidor, mas também pela capacidade de oferecer outras vantagens competitivas para além da mão de obra barata e da exportação de *commodities*. Além de uma base industrial diversificada (embora bastante heterogênea em termos de produtividade),³ o país apresenta um elevado número de trabalhadores especializados e um mercado de trabalho relativamente flexível, além da perspectiva para as próximas décadas de incremento nos investimentos destinados à ampliação e modernização de sua infraestrutura.

Esses fatores ajudam a explicar não apenas o rápido crescimento em volume, mas também o elevado grau de diversificação do IDE *greenfield* recebido pelo país ao longo da última década. O montante total desta modalidade de investimento estrangeiro entre 2003 e 2014 foi de aproximadamente US\$ 356 bilhões, que resultaram na criação de pelo menos 778 mil empregos diretos (tabela 1).

TABELA 1

Volume, participação relativa e quantidade de empregos diretos gerados nos dez setores industriais responsáveis pela maior parcela de IDE *greenfield* no Brasil (2003-2014)¹

Setor industrial receptor	IDE recebido (US\$ milhões)	Participação no total de IDE (%)	Empregos diretos criados ²
1 Mineração e siderurgia	76.015,7	21,4	106.774
2 Comunicações	52.121,9	14,7	49.630
3 Indústria automobilística e autopeças	47.428,2	13,3	127.605
4 Serviços financeiros	30.431,3	8,6	15.118
5 Carvão, petróleo e gás natural	27.059,6	7,6	13.749
6 Alimentos e tabaco	26.451,8	7,4	57.897
7 Energias renováveis	19.515,9	5,5	7.997
8 Química	9.263,7	2,6	17.317
9 Máquinas e equipamentos	8.467,5	2,4	34.564
10 Celulose, papel e embalagens	6.917,2	1,9	9.604
Outros setores	52.087,8	14,6	337.845
Total	355.760,6	-	778.100

Fonte: Adaptado de FDI Markets ([s.d.]).

Notas: ¹ Período corresponde a projetos iniciados entre janeiro de 2003 e dezembro de 2014.

² Estimativa de geração de empregos diretos fornecida pelo FDI Markets.

Embora tenha persistido ao longo da última década um predomínio do investimento estrangeiro destinado a setores de exploração de bens primários, outros setores industriais também responderam por uma parcela significativa desses fluxos. Projetos de mineração e siderurgia foram responsáveis pela atração do maior volume de capital estrangeiro tendo alcançado mais de US\$ 76 bilhões investidos, ou o equivalente a mais de 20% do total de IDE *greenfield* recebido pelo país no período. Se somado aos montantes investidos em carvão, petróleo e gás natural (27 bilhões) e alimentos e tabaco (US\$ 26,4 bilhões),

3. Para uma discussão mais detalhada acerca dos condicionantes dos diferenciais de produtividade na indústria brasileira, ver De Negri e Cavalcante (2014).

temos uma concentração de mais de 36% do total de projetos de investimento estrangeiro em atividades de exploração de *commodities* no país.

Porém, outros setores industriais tecnologicamente mais sofisticados também destacaram-se como importantes receptores de capital estrangeiro, a exemplo do setor de comunicações que alcançou uma carteira de projetos de mais de US\$ 52 bilhões no período. Indústria automobilística e de autopeças (US\$ 47,4 bilhões), intermediação financeira (US\$ 30,4 bilhões) e energias renováveis (US\$ 19,5 bilhões) também figuram entre os dez principais setores econômicos responsáveis pela atração de IDE *greenfield* ao longo da última década.

Do ponto de vista geográfico, é ainda mais evidente a concentração do investimento estrangeiro no Brasil em locais onde a base industrial e a infraestrutura se acham mais desenvolvidas. Com um montante de mais de US\$ 110 bilhões em projetos, o estado de São Paulo respondeu por cerca de 31% do volume total de IDE *greenfield* recebido pelo país entre 2003 e 2014 (tabela 2). Em seguida destacam-se Rio de Janeiro (US\$ 51 bilhões), Minas Gerais (US\$ 37,7 bilhões) e Pernambuco (US\$ 31,7 bilhões).

TABELA 2

Volume, participação relativa e empregos diretos gerados nos estados da Federação por projetos de IDE *greenfield* (2003-2014)¹

Estado receptor	IDE recebido (US\$ milhões)	Participação no total de IDE (%)	Empregos diretos criados ²
São Paulo	110.366,8	31,0	258.765
Rio de Janeiro	50.985,3	14,3	92.517
Minas Gerais	37.700,8	10,6	75.240
Pernambuco	31.688,6	8,9	41.772
Bahia	17.069,5	4,8	44.310
Paraná	14.023,3	3,9	45.045
Rio Grande do Sul	12.363,1	3,5	40.414
Pará	10.969,2	3,1	18.433
Ceará	10.492,9	2,9	26.683
Goiás	9.729,2	2,7	22.329
Mato Grosso do Sul	7.932,3	2,2	16.586
Maranhão	7.841,1	2,2	12.564
Santa Catarina	7.472,0	2,1	18.771
Amazonas	6.698,6	1,9	27.862
Mato Grosso	4.613,4	1,3	7.275
Espírito Santo	4.566,0	1,3	10.163
Distrito Federal	1.900,9	0,5	3.299
Amapá	1.806,5	0,5	2.333
Rio Grande do Norte	1.576,4	0,4	2.776
Paraíba	1.387,7	0,4	1.841
Rondônia	1.293,6	0,4	2.699
Sergipe	1.056,4	0,3	1.457
Tocantins	902,3	0,3	983
Piauí	683,8	0,2	1.348
Alagoas	475,0	0,1	2.028
Acre	166,0	0,0	606
Total	355.760,7		778.100

Fonte: Adaptado de FDI Markets ([s.d.]).

Notas: ¹ Período corresponde a projetos iniciados entre janeiro de 2003 e dezembro de 2014.

² Estimativa de geração de empregos diretos fornecida pelo FDI Markets.

Estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais destacam-se na atração de investimentos estrangeiros por serem os principais mercados consumidores do país e também já possuem uma base industrial consolidada e mutuamente integrada, além de contarem com uma infraestrutura privilegiada que permite às empresas reduzir custos logísticos e escoar rapidamente sua produção, inclusive para o exterior. Estas vantagens, aliadas ao elevado estoque local de mão de obra especializada e à grande sofisticação de seu segmento de serviços, permitem o ingresso de empresas estrangeiras em setores industrialmente mais complexos, com destaque para a indústria automotiva e a de tecnologias de informação e comunicação. Igualmente, estes estados também beneficiaram-se do grande volume de investimento estrangeiro realizado no país a partir de 2010 para a exploração de petróleo e gás natural na região do pré-sal (Ribeiro e Silva Filho, 2013).

Em geral, os demais estados brasileiros apresentam elevada concentração na atração de investimentos para exploração de recursos naturais, com exceção da região Sul onde também situa-se um polo manufatureiro e de serviços bastante diversificado, que se mostra capaz de atrair projetos de setores tecnologicamente mais dinâmicos. Além desta região, estados como Pernambuco e Bahia lograram desenvolver cadeias produtivas relevantes no setor petroquímico e na indústria naval, na esteira da expansão dos projetos de exploração, transporte e refino de hidrocarbonetos liderados pela Petrobrás ao longo da última década.

A tabela 3 a seguir apresenta a distribuição setorial dos projetos de IDE *greenfield* realizados nos estados da Federação no período 2003-2014, ilustrando as diferenças econômicas e institucionais discutidas antes.

TABELA 3

Os dez principais setores responsáveis pela atração de projetos de IDE *greenfield* nos estados da Federação (2003-2014)

(Em US\$ milhões)

Estados	Mineração e siderurgia	Indústria automobilística e autopeças	Comunicações	Carvão, petróleo e gás natural	Serviços financeiros	Alimentos e tabaco	Energias renováveis	Química	Máquinas e equipamentos	Celulose, papel e embalagens	Outros setores	Total
São Paulo	4.226,6	18.035,2	22.783,8	3.563,7	19.286,9	4.482,2	4.402,7	4.327,4	4.077,2	1.012,8	24.168,3	110.366,8
Rio de Janeiro	20.757,6	7.012,8	4.679,8	4.356,2	3.361,4	1.454,3	620,3	573,1	1.838,1	,0	6.331,9	50.985,3
Minas Gerais	19.025,4	8.160,9	749,1	5,6	11,7	1.803,3	1.967,7	227,6	902,8	1.464,1	3.382,8	37.700,8
Pernambuco	2.491,7	7.847,9	94,7	16.764,3	808,3	208,0	683,1	24,9	78,0	,0	2.687,6	31.688,6
Bahia	2.171,1	2.895,5	100,2	441,5	463,4	4.209,9	1.203,5	1.400,8	4,7	199,8	3.979,1	17.069,5
Paraná	1.453,3	4.640,6	1.798,1	,0	404,2	1.268,8	,0	498,0	760,3	366,6	2.833,4	14.023,3
Rio Grande do Sul	1.680,3	3.689,4	10,9	,0	404,2	2.294,8	951,2	239,6	1.399,5	,0	1.693,2	12.363,1
Pará	8.940,0	,0	,0	,0	11,7	1.129,6	471,5	14,4	2,0	,0	400,0	10.969,2
Ceará	6.070,8	429,3	399,3	,0	11,7	656,0	481,3	62,3	,0	,0	2.382,2	10.492,9
Goiás	4.850,8	1.720,6	,0	69,9	,6	479,9	471,5	1.459,3	48,9	,0	627,8	9.729,2
Mato Grosso do Sul	4.167,0	,0	,0	,0	5,9	1.087,3	448,4	,0	,0	2.098,3	125,3	7.932,3
Maranhão	7.217,7	,0	,0	375,9	,0	,0	,0	177,7	7,0	,0	62,7	7.841,1
Santa Catarina	2.241,4	1.158,7	10,9	,0	5,9	26,5	1.501,8	170,4	150,0	880,8	1.325,5	7.472,0
Amazonas	412,5	447,0	2.423,0	,0	11,7	624,9	,0	27,9	7,0	,0	2.744,5	6.698,6
Mato Grosso	1.803,4	,0	,0	,0	5,9	664,1	1.631,0	435,5	69,6	,0	3,9	4.613,4
Espírito Santo	1.159,4	521,6	8,0	1.177,0	,0	700,7	,0	132,2	174,6	,0	692,5	4.566,0
Distrito Federal	,0	,0	5,4	,0	394,8	1.268,2	,0	,0	,0	,0	232,5	1.900,9
Amapá	1.062,9	,0	743,6	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	1.806,5
Rio Grande do Norte	391,0	,0	,0	,0	7,0	13,7	944,4	,0	,0	,0	220,3	1.576,4
Paraíba	43,3	,0	743,7	3,5	,0	,0	,0	,0	,0	293,4	303,9	1.387,7
Rondônia	,7	,0	743,6	,0	,0	,0	341,6	,0	76,7	,0	131,0	1.293,6
Sergipe	482,7	,0	,0	441,4	,0	,0	,0	,0	,0	,0	132,3	1.056,4

(Continua)

(Continuação)

Estados	Mineração e siderurgia	Indústria automobilística e autopeças	Comunicações	Carvão, petróleo e gás natural	Serviços financeiros	Alimentos e tabaco	Energias renováveis	Química	Máquinas e equipamentos	Celulose, papel e embalagens	Outros setores	Total
Tocantins	,0	,0	,0	,0	5,9	111,3	471,5	28,5	,0	,0	285,1	902,3
Piauí	482,6	,0	,0	,0	,0	201,2	,0	,0	,0	,0	,0	683,8
Alagoas	,0	,0	,0	,0	5,9	,0	,0	62,3	,0	,0	406,8	475,0
Acre	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	62,3	,0	,0	103,7	166,0
Total	91.132,2	56.559,5	35.294,0	27.199,0	25.206,9	22.684,9	16.591,6	9.924,2	9.596,3	6.315,8	55.256,2	355.760,7

Fonte: Adaptado de FDI Markets ([s.d.]).

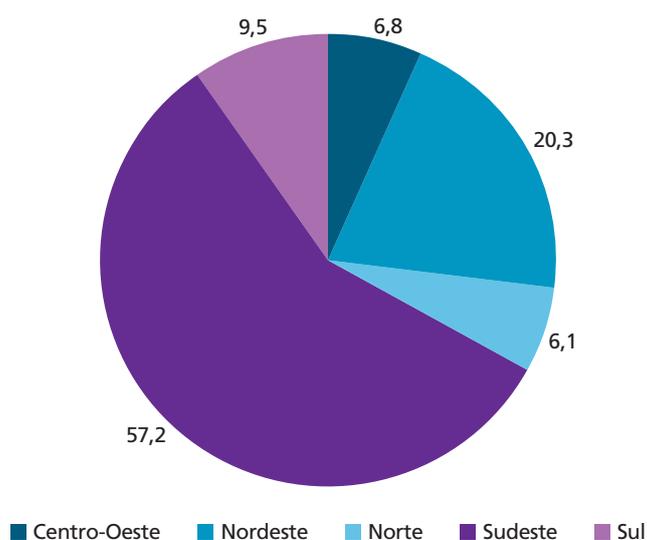
Observa-se que o estado de São Paulo, mesmo não sendo um polo significativo de atração de investimentos para setores primários, ainda ocupa a segunda posição no *ranking* das unidades da Federação que mais receberam IDE entre 2003 e 2013, graças à sua robusta capacidade de atração de capitais voltados às áreas automotiva e industrial (tabela 3). E mesmo para os estados fortemente concentrados na atração de investimentos em recursos naturais, tais como Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais, outros setores tecnologicamente mais desenvolvidos também representam uma parcela significativa de seu IDE recebido no período, com destaque, mais uma vez, para o setor automotivo.

Em termos de distribuição regional, os fluxos de IDE *greenfield* destinados ao país nos últimos onze anos seguem um padrão similar ao da participação de cada região do país no PIB do país (gráfico 3). A maior parte desse capital estrangeiro (57,2%) concentrou-se na região Sudeste, que também responde por 55% da economia brasileira. Contudo, o Nordeste recebeu um volume de IDE no período significativamente maior que a sua participação no PIB, o que denota não apenas a relevância dos projetos de investimento das companhias do setor petrolífero no período recente, mas também a vitalidade da economia local comparativamente a outras regiões do Brasil.⁴

GRÁFICO 3

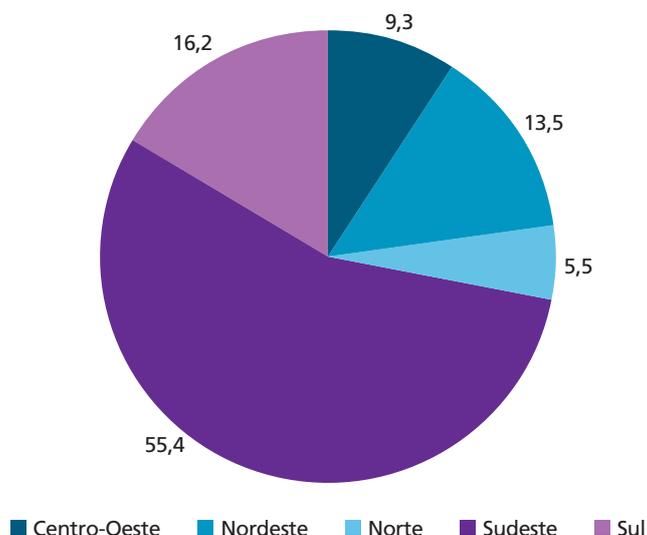
Comparativo entre a participação das regiões no volume total de IDE *greenfield* recebido pelo Brasil e sua parcela do PIB do país (2003-2014)

(Em %)

3A – Participação regional no IDE *greenfield* recebido pelo Brasil

4. Para uma discussão mais detalhada sobre a distribuição regional dos projetos de investimento direto estrangeiro no Brasil com foco na intensidade tecnológica dos setores industriais, ver Ribeiro e Silva Filho (2013).

3B – Participação regional no PIB brasileiro



Fonte: Adaptado de FDI Markets ([s.d.]).

Para além do capital investido pelas companhias multinacionais, uma parcela importante do investimento estrangeiro no Brasil concentra-se na aquisição de instrumentos financeiros, tais como ações, debêntures e outros títulos de dívida públicos e privados, emitidos tanto no mercado local quanto no exterior. A próxima seção analisa a evolução recente desses investimentos diante das mudanças ocorridas no marco regulatório nacional e no cenário internacional.

4 TRAJETÓRIA RECENTE DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO EM CARTEIRA (IEC) NO BRASIL

Embora de natureza mais volátil que o IDE, o investimento estrangeiro em carteira (IEC) no Brasil também manteve-se em patamares elevados no período recente, consistindo em uma importante fonte de financiamento das transações correntes do país. Mais importante, há uma evolução qualitativa nesses fluxos de investimento, que cada vez mais concentram-se em ativos de renda fixa e variável denominados em reais, o que contribui para reduzir os riscos de insolvência do país em um contexto de fuga de capitais decorrente de turbulências internacionais, tal qual o experimentado em 1998-99 (gráfico 4).

Como observa-se no gráfico 4, apenas no ano de 2008 o volume líquido de IEC recebido pelo Brasil foi negativo, em decorrência da crise internacional que desencadeou a liquidação de posições estrangeiras em ações de companhias nacionais e títulos privados denominados em dólar. Contudo, já no ano seguinte, o ingresso de capital estrangeiro para aquisição de ativos nacionais recobrou o patamar anterior e seguiu elevando-se até alcançar o pico de US\$ 67,7 bilhões em 2010.

Desde então, houve uma redução no ingresso desses investimentos, embora permaneça sua tendência de concentração em ativos denominados na moeda doméstica (ações e títulos de renda fixa negociados no Brasil). Comparativamente a 2003, quando apenas 38% do passivo externo do país consistia de papéis denominados em reais, hoje essa participação já alcança mais de 72%, o que também contribui para reduzir o risco de escassez de divisas, elevando a confiança dos investidores quanto à capacidade de solvência do país (Brasil, 2015).

GRÁFICO 4

Fluxo de IEC para o Brasil, em volume financeiro e finalidade (2006-2014)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil. Dados para 2014 atualizados até outubro deste ano.

Obs.: 1. Valores em itálico correspondem ao volume líquido do investimento estrangeiro para cada ano.

2. O *american depositary receipt* (ADR) é o certificado emitido em bolsas de valores americanas que corresponde à ação de uma companhia brasileira.

Em termos de estoque de ativos financeiros nacionais em propriedade de não residentes, observa-se ao longo da última década não apenas uma expansão significativa em termos de volume, mas também mudanças na composição da carteira na direção de uma maior diversificação desses ativos. O estoque de investimentos estrangeiros em portfólio no país saltou de pouco mais de US\$ 15 bilhões em 2001 para alcançar quase US\$ 450 bilhões até o primeiro semestre de 2014. Grande parte dessa riqueza consiste de participações acionárias em companhias nacionais, cujo valor supera a marca de US\$ 200 bilhões desde 2009. Contudo, também há um volume cada vez mais significativo de ativos de renda fixa em propriedade dos investidores estrangeiros (que montava ao final do primeiro semestre de 2014 a cerca de US\$ 180 bilhões), além de outros títulos privados tais como debêntures e contratos de derivativos (tabela 4).

TABELA 4

Estoque de IEC no Brasil, em volume financeiro e modalidade de ativos (2001-2014)¹

(Em US\$ bilhões)

Ano	Renda fixa	Moedas de privatização ²	Ações	Derivativos	Debêntures	Outros	Valor total da carteira
2001	1,44	0,01	13,71	0,04	0,11	0,19	15,5
2002	2,24	0,01	7,77	0,24	0,12	0,02	10,4
2003	2,33	0,01	17,46	0,12	0,14	0,06	20,12
2004	2,41	0,00	26,19	0,32	0,07	0,08	29,07
2005	3,66	0,00	48,63	0,22	0,12	0,82	53,44
2006	17,16	0,00	83,00	0,45	0,33	0,68	101,6
2007	40,79	0,00	165,70	1,78	0,11	5,76	214,11

(Continua)

(Continuação)

Ano	Renda fixa	Moedas de privatização ²	Ações	Derivativos	Debêntures	Outros	Valor total da carteira
2008	43,66	0,00	71,36	2,45	0,39	5,24	123,09
2009	84,37	0,00	205,15	3,41	0,46	10,99	304,37
2010	119,28	0,00	254,20	3,77	0,57	2,89	380,71
2011	122,72	0,00	218,00	4,66	1,02	4,06	350,43
2012	156,43	0,00	231,30	3,03	1,95	5,94	398,65
2013	146,41	0,00	203,41	6,28	2,68	12,78	371,59
2014	180,47	0,00	231,64	15,76	3,04	15,54	446,49

Fonte: Banco Central do Brasil ([s.d.]).

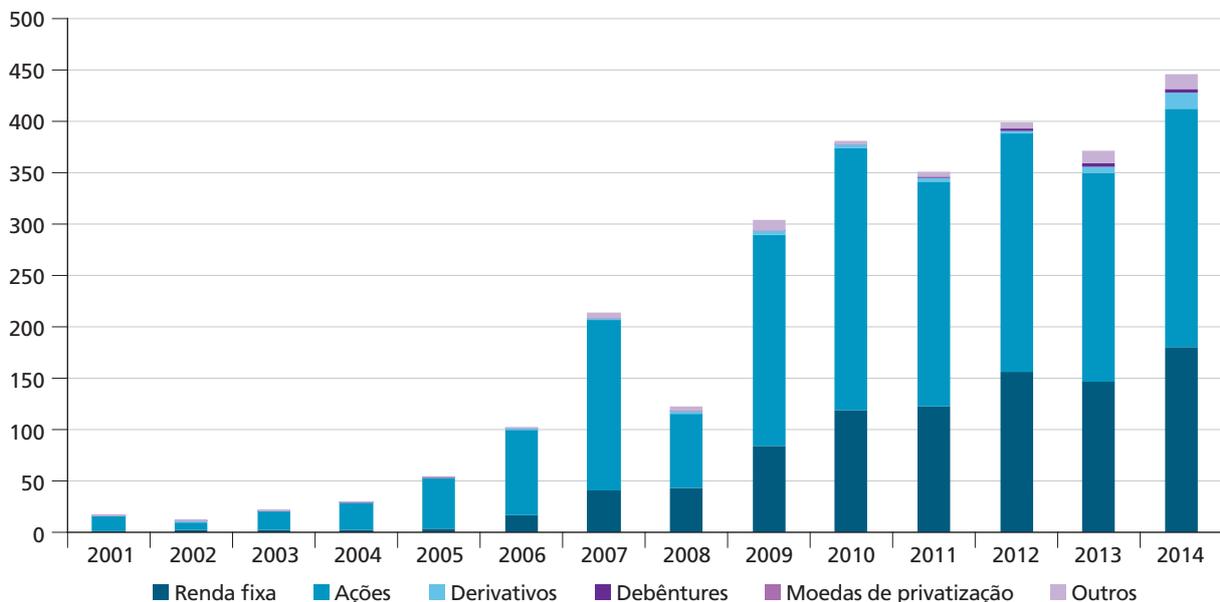
Notas: ¹ Dados atualizados até julho de 2014.² Moedas de privatização são títulos públicos de baixa liquidez e usualmente negociados com deságio nos mercados secundários, mas que são aceitos ao valor de face pelo governo para aquisição de ativos públicos alienados ao mercado.

Quanto à sua composição, o portfólio de investimentos estrangeiros no Brasil também modificou-se rapidamente ao longo da última década. Hoje o estoque de ativos nacionais de renda fixa (que incluem, sobretudo, títulos da dívida pública, mas tem tido participação crescente de títulos privados nos últimos anos) em propriedade de não residentes já se aproxima do montante alocado em ações de companhias brasileiras (tabela 4). Até 2006, estas respondiam por praticamente a totalidade da carteira de investimentos estrangeiros no país; porém, seu volume tem permanecido praticamente o mesmo desde 2009, restando a renda fixa como principal responsável pelo crescimento do estoque de IEC no Brasil a partir desse ano, como pode-se observar no gráfico 5 a seguir.

GRÁFICO 5

Estoque de IEC no Brasil, em volume financeiro e modalidade de ativos (2001-2014)¹

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil [s.d.].

Nota: ¹ Dados atualizados até julho de 2014.

Também é digno de nota o rápido crescimento do capital estrangeiro no mercado doméstico de derivativos, ainda que seu volume seja bastante pequeno comparado aos demais instrumentos de portfólio.

Grande parte dessa expansão tem como origem a busca pela proteção contra a volatilidade cambial, embora esta modalidade de investimento também possua, por vezes, um componente especulativo.⁵

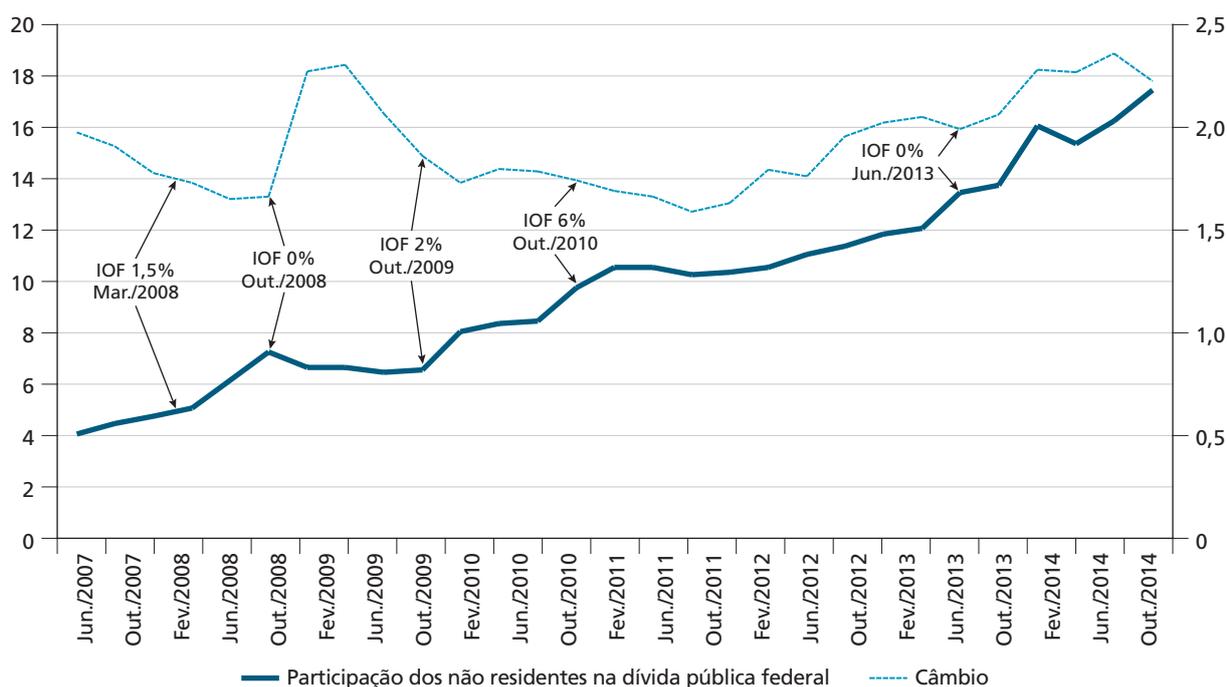
A importância do papel desempenhado pelos investidores estrangeiros na rolagem da dívida pública interna pode ser observada no gráfico 6 a seguir: mesmo com a introdução de restrições ao movimento de capitais a partir de 2008, visando evitar uma apreciação mais acentuada da moeda doméstica, a trajetória ascendente do estoque de títulos detidos por não residentes permanece praticamente inalterada. De uma participação de apenas cerca de 4% da dívida federal em junho de 2007, os investidores estrangeiros passaram a responder por quase 18% desse total ao final do primeiro semestre de 2014.

Em junho de 2013 o governo reduziu novamente a zero a alíquota de imposto sobre operações financeiras (IOF) que incidia sobre a entrada de capital estrangeiro no país, tornando assim os ativos domésticos mais atrativos no mercado internacional. Essa iniciativa contribuiu para a manutenção do fluxo de investimentos estrangeiros em carteira no país, em um contexto de agravamento da recessão no país e incertezas sobre a recuperação econômica mundial, aliado à perspectiva de elevação da taxa de juros nos Estados Unidos no futuro próximo.

GRÁFICO 6

Trajetoira do câmbio e participação dos não residentes na dívida pública federal (2007-2014)

(Em R\$/US\$ e %)



Fonte: Banco Central do Brasil ([s.d.]).

Obs.: Escalas da participação percentual dos não residentes na dívida no eixo esquerdo e da taxa de câmbio média trimestral PTAX (taxa de referência do Banco Central calculada a partir da média das taxas empregadas nas transações diárias do mercado) no eixo direito.

Não obstante a deterioração das expectativas em relação à economia do país, os papéis emitidos pelo governo brasileiro permanecem bastante atrativos no mercado internacional, o que tem

5. Para uma análise do impacto do câmbio sobre as operações com derivativos das empresas exportadoras brasileiras em 2011 e das lições aprendidas após a crise cambial de 2008, que causou a quebra de grandes grupos nacionais e trouxe luz às práticas especulativas de suas tesourarias, ver Silva Filho (2013).

contribuído para manter a trajetória de elevação da participação de investidores estrangeiros na dívida pública federal. Segundo o dado mais recente do Banco Central do Brasil, os investidores não residentes já respondiam em novembro de 2014 por mais de 20% do estoque da dívida pública nacional (Brasil, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a trajetória recente do investimento estrangeiro realizado no Brasil, apontando alguns fatos estilizados e tendências aparentes para suas diversas modalidades nos próximos anos.

Não obstante a desaceleração econômica do país nos últimos anos, o fluxo de IDE tem se sustentado em patamares historicamente elevados, o que evidencia a atratividade do mercado brasileiro em médio prazo e a confiança dos investidores na capacidade de o país honrar seus compromissos internacionais. Contudo, uma análise mais detida sobre a trajetória do capital externo *greenfield* uma significativa redução do interesse das empresas em realizar projetos de expansão de sua capacidade produtiva no país a partir de 2011. Do que se infere que uma parcela cada vez maior do investimento realizado pelas empresas estrangeiras no Brasil tem se limitado a transferências de propriedade (fusões e aquisições) e ao fortalecimento do caixa das subsidiárias locais, refletindo uma percepção de deterioração dos riscos da atividade produtiva no país.

No lado financeiro, o estoque de investimento estrangeiro em ativos nacionais segue em franco crescimento, embora mudanças qualitativas também sejam perceptíveis no período recente. Em particular, enquanto o fluxo de investimentos em ações e ADRs de empresas brasileiras tenha se reduzido a partir de 2010, o interesse dos investidores estrangeiros por ativos de renda fixa segue crescente, já se aproximando em volume do estoque total de renda variável em posse de investidores estrangeiros. Essa mudança é reflexo tanto do aumento da taxa doméstica de juros, que ampliou seu diferencial em relação aos juros internacionais, tornando ainda mais atrativas as operações de *carry trade*,⁶ quanto da desaceleração da atividade econômica no país e da lenta recuperação no exterior, elementos que penalizam tanto as firmas brasileiras exportadoras quanto aquelas dependentes do mercado interno.

Apesar das limitações institucionais, dos riscos derivados da deterioração das contas públicas e do baixo nível de crescimento econômico nos últimos anos, há expectativa de que o ingresso de IDE para o Brasil mantenha-se elevado ao longo da próxima década. Isto porque, além de um movimento de consolidação nos setores de infraestrutura e produção de *commodities* do país, diversas empresas também vislumbram oportunidades de aquisição de ativos domésticos com o câmbio desvalorizado, assim como ativos públicos por meio dos programas de concessões retomados a partir de 2011.

Mesmo com a esperada inflexão na política monetária americana para o ano de 2015, permanece um grande volume de liquidez financeira mundial em busca de oportunidades de investimento com

6. Operações de *carry trade* visam retorno financeiro por meio da arbitragem entre moedas, e ocorre quando os diferenciais de juros entre o país onde será tomado o empréstimo e aquele onde o capital será investido superam os custos da transação financeira. No modelo mais simples de arbitragem, um investidor estrangeiro que deseja adquirir ativos no Brasil (ou seja, denominados em reais) vende dólares no mercado brasileiro, que são então adquiridos por um arbitrador e posteriormente revendidos ao Banco Central do Brasil em troca de reais. Assim, em princípio, o arbitrador não assume o risco cambial, obtendo seu retorno exclusivamente da diferença de preço entre o real e o dólar. Mas, na existência de um "cupom cambial" – um diferencial significativo entre o custo de captação da moeda no país e aquele no exterior –, então se torna possível realizar arbitragem também entre o mercado futuro de moedas e o *spot* (à vista), potencializando assim tanto a atividade especulativa quanto a exposição dos agentes ao risco cambial, uma vez que os contratos futuros são feitos por meio de instrumentos derivativos que possibilitam a alavancagem de posições.

maior retorno, que favorecem o ingresso de capital estrangeiro no Brasil. Ainda, espera-se que o processo gradual de ajuste da economia chinesa na direção da ampliação de seu mercado consumidor permita a sustentação dos preços das *commodities* em patamares historicamente elevados para os próximos anos, o que deve continuar a favorecer os investimentos no setor primário.

Assim, o país ainda poderia beneficiar-se da atual conjuntura externa para atrair capitais estrangeiros que suprissem uma parcela importante de suas necessidades de financiamento para expansão do investimento. Contudo, esses fatores *per se* ainda não são suficientes para assegurar a canalização dos vastos recursos disponíveis hoje nos mercados financeiros para o financiamento dos projetos de infraestrutura no Brasil. Diversos entraves econômicos e institucionais, como volatilidade do crescimento, insegurança jurídica e riscos cambiais e políticos, impedem que este movimento ganhe força maior no país, ensejando a necessidade de um ajuste macroeconômico vigoroso e de reformas institucionais que permitam ao país o melhor aproveitamento dessas condições favoráveis.

Cumprir notar que a trajetória pró-cíclica do IDE em relação ao PIB sugere uma concentração de projetos em setores voltados ao consumo interno, além da exploração de *commodities* cujos preços internacionais sofreram forte queda após a crise de 2008. Em ambos os casos, o padrão de inversão das empresas estrangeiras denota um padrão de inserção internacional do país que pode revelar características deletérias do ponto de vista das cadeias globais de valor. Ao se limitar à produção de bens e serviços finais ou de insumos básicos, o capital estrangeiro pode induzir um padrão de comércio internacional que mantém o Brasil a margem das cadeias globais de valor, cujas oportunidades econômicas demandam maior ênfase na produção e comércio de bens intermediários. Para alterar essa tendência, o país deveria buscar superar as atuais limitações de suas relações de comércio por meio da celebração de acordos bilaterais, além de uma participação mais efetiva e de liderança do Mercosul nas discussões com outros grandes blocos comerciais em formação, tais como a Parceria Transpacífico (Trans-pacific Partnership – TPP) e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP).

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L.; LIMA, L. A. F.; RIBEIRO, E. J. J. (Orgs.). **Internacionalização de empresas**: experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2011.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries temporais**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.
- BLONIGEN, B. A.; PIGER, J. **Determinants of foreign direct investment**. Cambridge: The National Bureau of Economic Research, 2011. (NBER Working Paper n. 16.704). 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/mYYJhz>>.
- BRASIL. Tesouro Nacional. Dívida pública federal brasileira. Brasília: Tesouro Nacional, jan. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/rSlir2>>.
- DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (Orgs.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: ABDI; Ipea, 2014. v. 1.
- FDI MARKETS. **FDI into Brazil**: all sectors. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.fdimarkets.com>>.
- FROOT, K. A.; O'CONNELL, P. G. J.; SEASHOLES, M. S. The portfolio flows of international investors. **Journal of Financial Economics**, n. 59, p. 151-193, 2001.
- HUMANICKI, M.; KELM, R.; OLSZEWSKI, K. **Foreign direct investment and foreign portfolio investment in the contemporary globalized world**: should they be still treated separately? Warsaw: Narodowy Bank Polski, Economic, 2013. (NBP Working Paper, n. 167). Disponível em: <<http://goo.gl/6f8LvD>>.

ITAY, G.; RAZIN, A. **Foreign direct investment vs foreign portfolio investment**. Cambridge: The National Bureau of Economic Research, 2005. (Working Paper n. 11.047). Disponível em: <<http://goo.gl/Ca8ISH>>.

JONES, R. W. Globalization and the fragmentation of production. **Journal of Economics**, Seoul, v. 14, n. 1, p. 1-13, 2001.

MIHALJEK, D., PACKER, F. Derivatives in emerging markets. **BIS Quarterly Review**, Dec. 2010.

NONNENBERG, M. J. Participação em cadeias globais de valor e desenvolvimento econômico. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 17, p. 29-46, maio/ago. 2014.

RIBEIRO, E. J. J.; SILVA FILHO, E. B. Investimento externo direto no Brasil no período 2003-2012: aspectos regionais e setoriais. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 14, p. 29-46, maio/ago. 2013.

SILVA FILHO, E. B. Financiamento e exposição cambial das firmas brasileiras após a crise de 2008: condicionantes e impactos sistêmicos. *In*: CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. **Financiamento das corporações: perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2013. p. 193-231.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Statistics**. [S.l.]: Unctad, [s.d.]. Disponível em: <<http://unctad.org/>>.

_____. **World investment report 2013**. Global value chains: investment and trade for development. New York; Geneva: United Nations, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, A. G. M. P. As relações de investimento direto entre o Brasil e os países de seu entorno. *In*: ALVES, A. G. M. P. **Os BRICS e seus vizinhos: investimento direto estrangeiro**. Brasília: Ipea, 2014. p. 13-170.

BALDWIN, R. **Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going**. Centre for trade and economic integration. Oxford; Geneva: Geneva University; Oxford University, 2012; 2013. (CTEI Papers).

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Coordinated portfolio investment survey guide**. 2. ed. Washington: IMF, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/8FVOKZ>>.

_____. **The coordinated direct investment survey guide**. Washington: IMF, Mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ghdnEF>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD benchmark definition of foreign direct investment**. 4. ed. Paris: OECD, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/DzmF99>>.

MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA COMERCIAL: CONCEITO, IMPORTÂNCIA E EVIDÊNCIAS RECENTES DE SEU USO NO BRASIL¹

Flavio Lyrio Carneiro²

RESUMO

Este artigo traça, a partir da literatura recente sobre o assunto, um panorama da análise de medidas não tarifárias, abordando desde sua definição e classificação até algumas evidências recentes sobre sua utilização no mundo e no Brasil. Define-se medidas não tarifárias como quaisquer medidas de política que não tarifas de importação, que possam ter o potencial de afetar o comércio internacional, modificando preços, quantidades transacionadas ou ambos. Essa definição abrange tanto medidas que restringem o comércio quanto aquelas que o potencializam, e inclui desde medidas tradicionalmente adotadas em substituição às tarifas (quotas e medidas de controle de preços, por exemplo) ou para defesa comercial, até políticas mais complexas, como regulamentos técnicos e sanitários, cuja finalidade principal geralmente não é restringir o comércio, e sim alcançar outros objetivos de política pública. O artigo apresenta um breve quadro da utilização de algumas medidas não tarifárias pelo Brasil, com ênfase no período após o auge da crise mundial em 2008-2009. O artigo aborda ainda os desafios envolvidos na reforma do arcabouço de MNTs, que envolve o desafio de garantir que essas medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio.

Palavras-chave: medidas não tarifárias; política comercial.

NON-TARIFF MEASURES AS TRADE POLICY INSTRUMENT: CONCEPT, IMPORTANCE AND RECENT EVIDENCE OF ITS USE IN BRAZIL

ABSTRACT

This article draws from the recent literature on non-tariff measures to provide an overview of the analysis of these measures, addressing its definition and classification, as well as some recent evidence on its use in the world and in Brazil. Non-tariff measures are defined as any policy measures, except import tariffs, which may have the potential to affect international trade, changing prices, quantities traded, or both. This definition comprises both measures that restrict trade and those that promote it, and includes measures traditionally adopted as substitutes for tariffs (quotas and price control measures, for example) and trade remedies, and more complex measures such as technical and health regulations, whose main purpose is generally not restrict trade, but to achieve other public policy objectives. The article provides a brief picture of the use of certain non-tariff measures by Brazil, with emphasis on the period after the global crisis in 2008-2009. The article also addresses the challenges involved in the reform of NTMs framework, which involves the challenge of ensuring that these measures achieve the legitimate objectives for which they are intended, without causing unnecessary impacts on trade.

Keywords: non-tariff measures; trade policy.

JEL: F10; F13.

1. Uma versão preliminar desta pesquisa fez parte do capítulo 23 do livro *Brasil em desenvolvimento 2014* (Oliveira, Nonnenberg e Carneiro, 2014).

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Ainda que a imposição de tarifas de importação seja o mais imediatamente reconhecido entre os instrumentos de política comercial, ele certamente não é o único – e possivelmente não é o mais importante. O arsenal de medidas que um Estado pode lançar mão para afetar seus fluxos de comércio exterior inclui um sem-número de medidas não tarifárias (MNTs) que abrange, como a denominação sugere, praticamente toda ação governamental que afete as exportações e importações, com a exceção da política tarifária. Como será detalhado adiante, tais medidas incluem desde restrições quantitativas às importações (como quotas e proibições) até ações de defesa comercial (anti-*dumping* e salvaguardas, por exemplo), passando por barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

Com a queda substancial das tarifas de importação ao longo das sucessivas rodadas de negociação do GATT nas últimas décadas, a análise das MNTs vem ganhando importância. Por um lado, a redução das tarifas torna mais evidente os efeitos sobre o comércio das MNTs (WTO, 2012, p. 3). Por outro lado, ao se ver constrangidos pelos acordos a não aumentar tarifas, países passaram cada vez mais a utilizar barreiras não tarifárias no lugar de tarifas como mecanismos de proteção comercial (Unctad, 2013).

Mais recentemente, contudo, as MNTs vêm mudando de perfil: em vez de ser apenas “substitutos” para tarifas, destinadas a proteger produtores domésticos da concorrência externa, essas medidas são cada vez mais utilizadas para responder a um conjunto crescente de objetivos de política pública, que abrangem uma extensa gama de interesses, inclusive dos consumidores³ (WTO, 2012, p. 3). Não por acaso, o perfil das medidas utilizadas vem mudando, reduzindo-se a quantidade de controles diretos de preços e quotas, e aumentando o número de instrumentos mais complexos como regulamentos e barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias.

Esse contexto torna a análise de medidas não tarifárias e seu impacto no comércio uma tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas delas respondem a objetivos de política justificáveis por outras razões, enquanto outras são simplesmente instrumentos de proteção comercial. Agrava esse quadro o fato de que essa distinção não é nada clara: para atingir um objetivo legítimo, um governo pode lançar mão de uma medida que prejudique desnecessariamente (mas muitas vezes deliberadamente) o comércio. Mais ainda, não basta examinar o instrumento em si e seus objetivos. A depender da maneira com que a medida é formulada, implementada e conduzida, seus efeitos no comércio podem ser totalmente distintos, e um instrumento aparentemente adequado, adotado para alcançar objetivos aparentemente válidos, pode ser executado de maneira a culminar em um protecionismo ainda mais “disfarçado” (WTO, 2012, p. 51).

Há ainda um obstáculo adicional: a dificuldade em se coletar, sintetizar e analisar dados sobre barreiras não tarifárias. Ao contrário de tarifas, MNTs não são apenas números; boa parte da informação relevante está dispersa em normas e regulamentos (que nem sempre são claros e transparentes), e não pode ser imediatamente quantificada, ou mesmo comparada entre países (Nicita e Gourdon, 2013, p. 2).

Diante desse quadro, o objetivo deste artigo é, a partir da literatura recente sobre o assunto, delinear um panorama da análise de medidas não tarifárias, abordando desde sua definição e classificação até algumas evidências recentes sobre sua utilização no mundo e no Brasil, de modo a subsidiar futuros esforços de pesquisa na área.

3. Uma análise detalhada dos possíveis objetivos de política aos quais as diferentes medidas não tarifárias poderiam estar associadas encontra-se em WTO (2012, parte II, seção B1).

Este artigo é composto de seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute a definição de medidas não tarifárias e algumas questões conceituais envolvidas em sua análise, destacando a importância de tais medidas em um contexto internacional caracterizado pela fragmentação global da produção. A terceira seção apresenta brevemente a recente classificação desenvolvida pela Unctad e outras organizações internacionais. A quarta seção busca estabelecer um quadro, ainda que disperso, da utilização de barreiras não tarifárias pelo governo brasileiro, dando especial atenção ao contexto de aumento do protecionismo em âmbito mundial após a eclosão da crise mundial em 2008 e às respostas da política comercial não tarifária brasileira nesse período. A quinta seção discute alguns parâmetros para uma eventual reforma no arcabouço de MNTs, enquanto a última seção apresenta as considerações finais.

2 MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS: DEFINIÇÃO E QUESTÕES CONCEITUAIS

A preocupação da comunidade internacional em limitar as possibilidades de ações protecionistas por parte dos estados, com o fito de evitar um colapso do comércio mundial como o observado a partir da década de 1930, estimulou a estruturação do sistema mundial de comércio em torno do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) e as sucessivas rodadas de negociação comercial ao longo da segunda metade do século XX. No entanto, como sugere o próprio nome do acordo, o foco principal de atenção por muito tempo recaiu sobre a política tarifária: reduzir as tarifas de importação – e limitar a discricionariedade dos governos participantes para voltar a aumentá-las – foi o principal pilar das seis primeiras rodadas de negociação, no que alcançaram considerável sucesso (Martin e Messerlin, 2007).

Um efeito colateral dessa bem-sucedida redução tarifária, contudo, foi tornar cada vez mais clara a importância das medidas não tarifárias – isto é, qualquer medida, além de tarifas de importação que tenha impacto sobre o comércio. Por um lado, o substancial declínio da proteção tarifária alcançado pelas negociações do GATT tornou cada vez mais evidente os efeitos das MNTs sobre os fluxos comerciais, levando esse tipo de medida para o centro das atenções (WTO, 2012, p. 3).

Por outro lado, a adoção de níveis máximos para as tarifas – as chamadas tarifas consolidadas –, negociados no âmbito multilateral, limitou a discricionariedade que os países dispunham para utilizar a proteção tarifária. Diante disso, diversos países passaram cada vez mais a utilizar barreiras não tarifárias no lugar de tarifas como mecanismos de proteção comercial.

Ainda que sua importância tenha aumentado nas últimas décadas, o uso, por diversos governos, de outras medidas que não tarifas para afetar ou limitar o comércio exterior não é, evidentemente, algo novo. O próprio GATT as leva em consideração, ao limitar, por exemplo, o recurso a restrições quantitativas aos fluxos comerciais, objeto do Artigo 9º. O escopo do que se compreende por medidas não tarifárias, contudo, abrange muito mais do que medidas quantitativas, como quotas ou proibições, incluindo uma vasta gama de políticas, muitas das quais nem mesmo destinam-se diretamente a limitar fluxos comerciais, porém afetando-os indiretamente, como será mais detalhado adiante.

A expressão “medidas não tarifárias” engloba uma gama tão extensa de instrumentos de política que até mesmo sua definição e classificação é motivo de debate. Com base em um amplo esforço de pesquisa que incluiu especialistas de diversos países e organismos multilaterais, Unctad (2010) define MNTs da seguinte maneira:

Non-tariff measures (NTMs) are policy measures, other than ordinary customs tariffs, that can potentially have an economic effect on international trade in goods, changing quantities traded, or prices, or both (Unctad, 2010).

Cadot, Maliszewska e Sáez (2011) apresentam uma definição equivalente, embora mais sucinta, ao conceituar MNTs como “*regulatory texts that either create a wedge between domestic and foreign prices or affect trade flows*”. Em relatório dedicado ao assunto, a OMC é ainda mais sucinta ao afirmar que “*‘non-tariff measures’ refer to policy measures, other than tariffs, that can potentially affect trade in goods*”.

Fica claro que tais definições são bastante abrangentes, incluindo qualquer lei, regulamento ou medida tomada por um governo⁴ que possa ter algum efeito sobre os fluxos de importação e exportação. Note-se que não há nenhuma referência sobre a finalidade principal a que se destinariam tais medidas: para que seja considerada uma MNT, basta que uma medida afete o comércio internacional, mesmo que de maneira indireta ou não intencional, e ainda que nenhum objetivo protecionista esteja envolvido em sua adoção.

Note-se ainda que as definições nada dizem sobre a direção do efeito; em outras palavras, não é necessário que uma medida afete negativamente o comércio (isto é, reduza um fluxo comercial) para ser considerada uma MNT.⁵ Por isso, a literatura recente tem optado pela expressão “medidas não tarifárias” em vez de “barreiras não tarifárias” – esta última compreende apenas medidas que afetem negativamente o comércio.

Dessa forma, o conceito abrange uma vasta gama de medidas – incluindo, por exemplo, desde aquelas tradicionalmente adotadas em substituição às tarifas como instrumentos de proteção comercial explícita (tais como quotas, proibições, licenças não automáticas e medidas de controle de preços) ou para defesa comercial em situações excepcionais (como medidas anti-*dumping* e salvaguardas), até políticas mais complexas, tais como regulamentos técnicos e sanitários, cuja finalidade principal geralmente não é – ou não deveria ser – restringir o comércio, e sim alcançar outros objetivos de política pública, que abrangem uma extensa gama de interesses, inclusive dos consumidores.⁶

De fato, é possível notar uma tendência clara na qual as medidas tradicionais, cujo objetivo evidente é proteger produtores domésticos, vêm perdendo espaço, no portfólio de MNTs utilizadas por grande parte dos governos, para medidas que – ao menos declaradamente – destinam-se a atender preocupações quanto a temas como saúde pública, segurança e proteção ambiental, por exemplo (WTO, 2012, p. 3). De fato, há evidências de que barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias vêm aumentando sua abrangência, tanto em termos de número de produtos quanto de valor transacionado que afetam, *vis-à-vis* medidas tradicionais como controles diretos de preços e quotas (WTO, 2012, p. 111) – embora existam ressalvas importantes quanto à disponibilidade de informações sobre o assunto, como será explorado na próxima seção.

4. Note-se que estas definições não incluem medidas de cunho privado, como padrões e regulamentos adotados por empresas, nem obstáculos advindos de problemas de infraestrutura ou ineficiência burocrática, por exemplo. Não obstante, a importância de tais medidas e obstáculos não deve de forma alguma ser minimizada. De fato, medidas privadas têm recebido atenção crescente por seus potenciais efeitos sobre a regulação do comércio global. Tais medidas podem, por exemplo, ter efeitos análogos às barreiras técnicas, podendo ter impactos negativos ou positivos sobre os fluxos comerciais; não obstante, o fato de serem impostas por entidades privadas coloca uma série de questões sobre sua legitimidade e transparência. Para uma discussão mais aprofundada da importância dos padrões privados no comércio internacional, ver, por exemplo, Liu (2009).

5. De fato, é possível vislumbrar medidas que aumentem o volume de comércio: um exemplo frequentemente citado é a adoção de padrões de qualidade que aumentem a confiança do consumidor sobre um bem estrangeiro; e induzindo uma importação que não ocorreria na ausência desse regulamento.

6. Uma análise detalhada dos possíveis objetivos de política aos quais as diferentes medidas não tarifárias poderiam estar associadas encontra-se em WTO (2012, parte II, seção B1).

Esse contexto torna a análise de medidas não tarifárias e seu impacto no comércio uma tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas delas respondem a objetivos de política justificáveis por outras razões, enquanto outras são simplesmente instrumentos de proteção comercial. Além disso, uma política pode ter efeitos comerciais adversos – por exemplo, reduzindo as importações de um determinado tipo de produto –, mas ainda assim resultar em um aumento do bem-estar. Um exemplo simples ajuda a clarificar este ponto: suponha que um determinado país edita uma medida destinada a reduzir uma externalidade negativa associada a um determinado produto – por exemplo, um regulamento que limite a emissão de gases poluentes por automóveis. O custo de adaptar-se a esse regulamento irá deslocar a oferta de automóveis importados, reduzindo o excedente do consumidor no país. No entanto, a externalidade negativa será reduzida, tanto como resultado da adoção do regulamento quanto pela redução da quantidade causada pelo custo da medida. Assim, caso a redução da externalidade mais que compense a redução do excedente do consumidor, o efeito líquido, em termos de bem-estar, pode ser positivo.

Essa ambiguidade entre os objetivos não comerciais – de segurança nacional ou saúde pública, por exemplo – e os efeitos sobre o comércio de medidas não tarifárias surgem de maneira crítica no caso das medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary measures* – SPS) e nas barreiras técnicas ao comércio (*technical barriers to trade* – TBT). Os dois acordos que normatizam esses temas no arcabouço jurídico da OMC, ao mesmo tempo em que reconhecem a necessidade da adoção de tais normas por parte dos países membros, proíbem expressamente sua adoção como forma de criar obstáculos desnecessários ou disfarçados ao comércio.

Assim, diferentemente do que ocorre com a proteção tarifária, não faz sentido pensar simplesmente em eliminar ou reduzir a quantidade de MNTs para reduzir seus efeitos sobre o comércio. Como será abordado na seção 5, uma vez que tais medidas podem ser adotadas tendo em mente objetivos válidos de política que vão além da proteção comercial (embora frequentemente afetem fluxos comerciais), abordar MNTs envolve do desafio de garantir que essas medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio.

Agrava esse quadro o fato de que essa distinção não é nada clara: para atingir um objetivo legítimo, um governo pode lançar mão de uma medida que prejudique desnecessariamente (mas muitas vezes deliberadamente) o comércio. Mais ainda, não basta examinar o instrumento em si e seus objetivos. A depender da maneira com que a medida é formulada, implementada e conduzida, seus efeitos no comércio podem ser totalmente distintos, e um instrumento aparentemente adequado, adotado para alcançar objetivos aparentemente válidos, pode ser executado de maneira a culminar em um protecionismo ainda mais “disfarçado” (WTO, 2012, p. 51).

Essa mudança no perfil das MNTs, ao transformá-las em algo que transcende a ideia de “instrumento de proteção”, vem mudando também a forma com que essas medidas são tratadas no âmbito multilateral, passando gradualmente de um foco nacional – em que o objetivo principal era garantir não discriminação e tratamento nacional para evitar o protecionismo – para um transnacional, em que se busca harmonização, reconhecimento mútuo e cooperação regulatória para reduzir as fricções que as MNTs causam, sem impedir que sejam utilizados como instrumentos legítimos de política pública (WTO, 2012, p. 39).

Para além da esfera multilateral, a centralidade das MNTs tem se mostrado ainda mais intensa; a maioria dos acordos preferenciais recentes tem tratado, além de redução tarifária, de temas como

barreiras técnicas e propriedade intelectual, por exemplo (WTO, 2011, p. 62). Os chamados acordos megarregionais, como o TPP e o TTIP,⁷ que se destacam no contexto da governança do comércio mundial, tanto por suas dimensões quanto pelo grau de profundidade que pretendem alcançar, colocam grande ênfase na redução de entraves não tarifários e harmonização regulatória (Draper, Lacey e Ramkolowan, 2014).

A crescente atenção dedicada às MNTs em negociações comerciais ao redor do globo evidencia ainda outro fator que ajuda a explicar o aumento da importância dessas medidas nos últimos anos: o avanço da fragmentação internacional da produção a partir das últimas décadas do século XX. Este processo – que pode ser compreendido como a dispersão das diferentes etapas envolvidas na produção de um determinado bem em diferentes países – faz com que a fabricação de uma crescente quantidade de bens seja realizada não em um só país, mas em “cadeias globais de valor”, cuja característica principal é o fato de que os insumos, partes, peças, serviços são fabricados onde quer que estejam disponíveis, a preço e qualidade competitivos.

Dessa forma, o processo de produção de um número crescente de bens e serviços envolve intensos fluxos desses insumos, partes, peças e serviços entre diferentes países, de maneira que o comércio internacional torna-se cada vez mais parte essencial da produção. Esse novo paradigma, que Baldwin (2014) chama de “comércio do século XXI”, constitui-se no entrelaçamento de ao menos quatro dimensões: comércio de bens (especialmente partes e componentes); investimento internacional em unidades produtivas, treinamento, tecnologia e relações interempresariais de longo prazo; serviços, fundamentais na coordenação da produção dispersa; e fluxos transfronteiriços de conhecimento, incluindo desde propriedade intelectual formalizada até formas tácitas de “*know-how*” empresarial e produtivo.

Para que as redes de produção ou cadeias globais de valor funcionem adequadamente, contudo, é necessário que tais fluxos funcionem de maneira fluida e sem interrupções; dificultar o fluxo de bens, serviços, informação e capital significa, portanto, impedir o funcionamento da produção internacionalmente fragmentada. Assim, torna-se essencial não apenas o aprofundamento da liberalização dos fluxos de bens, serviços e investimentos, mas a remoção de uma série de entraves a esses fluxos que decorrem da inconsistência entre normas, regulamentos, padrões e procedimentos existentes nos diferentes países pelos quais uma cadeia de valor pode espalhar-se, de maneira a consolidar um verdadeiro “espaço econômico ampliado” no qual a produção dispersa de bens e serviços pode funcionar. Ademais, de um ponto de vista nacional, o funcionamento de boa parte dos instrumentos tradicionais de política comercial é colocado em cheque: medidas de proteção contra importações, por exemplo, frequentemente acabam tornando-se entraves às exportações, que geralmente dependem de insumos importados para tornarem-se competitivas.

Daí compreende-se claramente a importância assumida pelas medidas não tarifárias: em um contexto caracterizado pela produção internacionalmente fragmentada, essas medidas tornam-se um dos principais entraves aos próprios processos produtivos. Assim, temas como convergência ou harmonização de regulamentos técnicos e sanitários, proteção à propriedade intelectual e investimentos, e racionalização de procedimentos de verificação e certificação passam ao centro das atenções.

7. O TPP, que vem sendo negociado desde 2010, inclui doze países que circundam o Pacífico (Estados Unidos, Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, México, Peru, Chile, Malásia, Cingapura, Vietnã e Brunei); o TTIP inclui Estados Unidos e União Europeia. Para uma análise mais detalhada desses acordos e dos temas neles abordados, ver, por exemplo, Draper, Lacey e Ramkolowan (2014).

3 CLASSIFICAÇÃO DE MNTS

A análise empírica de medidas não tarifárias apresenta uma série de desafios que tornam bastante complexa a tarefa de se coletar e sintetizar dados sobre estas, e traduzem-se na virtual ausência de bases de dados abrangentes, sistemáticas e confiáveis sobre o assunto.

O primeiro e mais evidente deles decorre de sua própria natureza: ao contrário de tarifas, MNTs não são apenas números; boa parte da informação relevante está dispersa em textos legais, como normas e regulamentos, que devem ser analisados e interpretados para que se possa extrair seu sentido. Tais documentos, contudo, nem sempre são claros e transparentes – não raro são deliberadamente complexos –, e a informação deles extraída não pode ser imediatamente quantificada, ou mesmo comparada entre países (Nicita e Gourdon, 2013, p. 2).

Além disso, as fontes de informação podem variar consideravelmente entre cada país. Evidentemente, o arcabouço institucional envolvido na elaboração de normas que podem ter efeito sobre o comércio varia consideravelmente entre os países, de maneira que a capacidade de editar tais normas geralmente está dispersa em um conjunto bastante heterogêneo de órgãos e agências, o que dificulta sobremaneira a coleta e compilação de dados. A exigência de notificar a OMC sobre MNTs editadas poderia suprir essa lacuna; não obstante, como admite a própria entidade, a qualidade de informação obtida por meio de notificações é bastante duvidosa, tendo em vista que este requerimento nem sempre é cumprido por todos os países de maneira satisfatória (WTO, 2012, p. 98).

O conjunto mais abrangente de informações sobre MNTs que está publicamente disponível é o que faz parte da base de dados *trade analysis and information system* (Trains), elaborada desde 1994 pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Entretanto, a partir da década de 2000, a base deixou de ser consistentemente atualizada; diante disso, a Unctad iniciou em 2006 uma força-tarefa que incluiu especialistas de diversos países e organismos multilaterais (*group of eminent persons on non-tariff barriers*) para estabelecer diretrizes para um novo esforço de coleta de dados sobre NTMs (Unctad, 2010). Como resultado, foi criada a *transparency in trade initiative* (TNT), coordenada pela Unctad, e que inclui o Banco Mundial, o International Trade Center (ITC) e o African Development Bank (AfDB), com o objetivo de atualizar, consolidar e disseminar dados sobre MNTs. O projeto ainda está em andamento, mas alguns resultados preliminares (Unctad, 2013) serão examinados adiante.

Do esforço liderado pela Unctad resultou, por exemplo, a definição de MNT já apresentada, além de uma nova classificação dessas medidas, destinada a substituir a que norteou a primeira coleta de dados para a base Trains, já obsoleta⁸. A nova classificação possui uma estrutura do tipo “árvore-ramos” (a exemplo do sistema harmonizado de classificação de mercadorias), com diferentes níveis de desagregação, o que permite que seja ao mesmo tempo abrangente e detalhada.⁹ As medidas são agrupadas em dezesseis capítulos, que abrangem medidas técnicas (sanitárias e fitossanitárias, por exemplo), não técnicas (como controles de preços e quantidades, subsídios e medidas de defesa comercial, por exemplo) e medidas relacionadas à exportação, conforme o quadro 1.

8. A classificação de 1994 centrava seu foco em medidas como restrições quantitativas, cada vez menos utilizadas, e não detalhava medidas mais frequentes na atualidade (Cadot, Maliszewska e Sáez, 2011).

9. Para mais detalhes sobre a classificação e sua metodologia, ver Unctad (2012).

QUADRO 1

Classificação de MNTs por capítulo

Importações	Técnicas	A	Medidas sanitárias e fitossanitárias
		B	Barreiras técnicas ao comércio
		C	Inspeções pré-embarque e outras formalidades
	Não técnicas	D	Medidas contingentes de proteção comercial
		E	Controles de quantidade, exceto por razões de TBT ou SPS
		F	Medidas de controle de preços, incluindo taxas e encargos adicionais
		G	Medidas financeiras
		H	Medidas que afetem a concorrência
		I	Medidas de investimento relacionadas ao comércio
		J	Restrições de distribuição
		K	Restrições sobre serviços pós-venda
		L	Subsídios (exceto classificados em P7)
		M	Restrições sobre compras governamentais
		N	Propriedade intelectual
		O	Regras de origem
Exportações	P	Medidas relacionadas às exportações	

Fonte: Unctad (2012).

Tradução do autor.

De acordo com a metodologia da classificação, cada capítulo pode ser subdividido em até três níveis sucessivos de desagregação, representados por dígitos, de maneira similar ao que ocorre no sistema harmonizado. Por exemplo, o capítulo D é subdividido em sete subgrupos: D1 (medidas anti-*dumping*), D2 (medidas compensatórias) e D3 (medidas de salvaguarda); o item D3, por sua vez, é subdividido em D31, D32 e D39; o item D31, por seu turno, é subdividido em D311, D312, D313 e D314. Poucos capítulos, contudo, são desagregados até o terceiro nível – a maior parte vai no máximo até o segundo dígito. Além disso, até a última versão disponível da classificação (Unctad, 2012), os capítulos K a O ainda não foram desagregados.

4 MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS NO BRASIL

Foge ao escopo deste trabalho elaborar um catálogo exaustivo das medidas não tarifárias adotadas pelo Brasil; o objetivo desta seção é tão somente traçar um breve diagnóstico da política comercial brasileira no que tange às MNTs, e elencar as principais medidas utilizadas nos últimos anos.

Dar-se-á especial foco ao período após o auge da crise mundial em 2008-2009, visto que esse período testemunhou um aumento global da utilização de MNTs e outras formas “disfarçadas” de protecionismo (Baldwin e Evenett, 2009). Até 2010, a maior parte das medidas tomadas pelo governo brasileiro foi centrada em mitigar os efeitos negativos da crise mundial sobre as exportações, lançando mão de mecanismos como crédito facilitado e subsidiado a exportadores, desoneração fiscal de setores selecionados, expansão do sistema de *drawback*, e iniciativas de facilitação de comércio; a partir de 2012 começa a tornar-se clara a preocupação com o impacto da apreciação cambial sobre a penetração de importações, com medidas como preferências em compras governamentais, defesa comercial, além de aumento de tarifas (Barral, 2014).

4.1 Defesa comercial

Especialmente, em face das dificuldades impostas pela crise mundial de 2008, a atuação do Brasil no universo das medidas não tarifárias tem concentrado-se em dois pilares: medidas de defesa comercial e medidas de apoio à exportação (geralmente com discriminação setorial). Tais eixos têm conduzido a atuação em resposta aos problemas de competitividade da produção brasileira, particularmente de manufaturados, que vêm tornando-se cada vez mais prementes, e resultam tanto no aumento da penetração de bens importados no mercado doméstico quanto na redução relativa das exportações.

Entre as medidas de defesa comercial, o Brasil tem se mostrado um usuário cada vez mais contumaz de ações anti-*dumping* como meio de reduzir importações; o recurso às demais medidas (medidas de salvaguarda e medidas compensatórias contra subsídios) tem sido mais moderado. A tendência de aumento do recurso a tal mecanismo está amplamente documentado na literatura (Motta Veiga, Rios e Naidin, 2013; Szpak e Tussie, 2013).¹⁰ A média bianual do número de investigações anti-*dumping* iniciadas, assim como do número de investigações encerradas com aplicação de medidas definitivas, vem crescendo continuamente, de dezoito e três, respectivamente, em 2005-2006, até alcançar 63 e 28 no biênio 2011-2012, como demonstram Motta Veiga, Rios e Naidin (2013). Essa tendência levou o Brasil a tornar-se o primeiro colocado no *ranking* de países que mais iniciam investigações anti-*dumping*, de acordo com o Committee on Anti-Dumping Practices da OMC (WTO, 2013).

Além do aumento quantitativo do recurso às medidas de defesa comercial, observou-se nos últimos anos uma série de alterações no arcabouço normativo que regula esta matéria no Brasil, com o objetivo de ampliar tanto a capacidade de implementação quanto a eficácia de tais medidas (Motta Veiga, Rios e Naidin, 2013).

4.2 Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias

O arcabouço institucional que rege as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias no Brasil é razoavelmente estável e não sofreu mudanças significativas recentemente (WTO, 2013). O sistema de formulação e implementação de normas técnicas é centrado no Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), do qual o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) funciona como órgão executivo. Há, no entanto, um grande número de agências federais capazes de elaborar normas técnicas obrigatórias (31, de acordo com o TPR 2013). Já a emissão de padrões técnicos voluntários é de responsabilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A emissão de normas sanitárias e fitossanitárias relacionadas à proteção da saúde animal e vegetal fica a cargo da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura (SDA/Mapa), enquanto aquelas destinadas à proteção da saúde humana são de responsabilidade da Anvisa (WTO, 2013).

O país não considera equivalentes aos nacionais os regulamentos técnicos de nenhum parceiro comercial, apenas reconhece a equivalência de certificados de conformidade emitidos por entidades que formalizaram acordo de reconhecimento mútuo com o Inmetro.¹¹

10. O Brasil é apontado como um dos maiores iniciadores de investigação anti-*dumping* por todos os relatórios elaborados pela OMC sobre medidas comerciais de países do G20 (OECD e Unctad, 2014).

11. Disponível em: <<http://goo.gl/lcyNDD>>.

O número de produtos sujeitos a certificação compulsória pelo Inmetro aumentou de 59 em 2008 (WTO, 2009) para 110 em 2013 (WTO, 2013), enquanto o número de produtos para os quais é exigida declaração de conformidade pelo fornecedor aumentou de oito para doze no mesmo período. Há, além disso, procedimentos adicionais de conformidade exigidos por diversos órgãos, tais como Anvisa, Anatel e Mapa.

Entre janeiro de 2009 e janeiro de 2013, o Brasil notificou à OMC a adoção de 359 regulamentos técnicos (WTO, 2013); este número é praticamente o dobro das 159 notificações feitas nos quatro anos anteriores (WTO, 2009). O número de notificações de barreiras SPS, no entanto, caiu: foram 392 no primeiro período e 362 no segundo. No plano internacional, a OMC ressalta que o Brasil é um dos países que mais submete notificações de barreiras técnicas ao órgão multilateral – por exemplo, entre novembro de 2013 e maio de 2014 o Brasil notificou menos que a Arábia Saudita, China, União Europeia e Estados Unidos (OECD e Unctad, 2014).¹²

A importação de produtos sujeitos a barreiras sanitárias ou fitossanitárias implica a exigência adicional de licenciamento não automático, cuja emissão fica a cargo da SDA ou da Anvisa, conforme o caso. Em alguns casos, há requerimentos adicionais, como autorização ou verificação prévia ao embarque; alguns procedimentos, ademais, ainda não estão disponíveis eletronicamente, o que pode tornar o processo ainda mais complexo (WTO, 2013).

4.3 Incentivos à exportação

Como a avaliação inicial do governo brasileiro era que o impacto da crise internacional sobre o comércio exterior deu-se, sobretudo, pela escassez de crédito externo, as principais medidas para mitigar esse efeito tinham como objetivo ampliar e facilitar o acesso dos exportadores ao crédito (Cindes, 2010). Exemplos de tais medidas foram a extensão do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e ampliação do limite de gastos com equalização de taxas de juros no crédito ao exportador.

A partir de 2010, a literatura aponta uma mudança no diagnóstico sobre as causas da piora nas contas externas brasileiras, que se reflete na alteração dos mecanismos adotados para combatê-la – em vez da mitigação dos efeitos da crise, o foco recai sobre a perda de competitividade nacional, a qual é atribuída, sobretudo, à apreciação cambial (Motta Veiga e Rios, 2011). O principal exemplo desse movimento é o “pacote de competitividade” de maio de 2010 que coloca ênfase em medidas tributárias (como a ampliação do *drawback* e a exclusão das receitas de exportação para enquadramento no Simples) e de compras governamentais (criando margens de preferência para produtos nacionais), sem abrir mão das medidas de ampliação do crédito público, sobretudo via BNDES (Cindes, 2010).

5 REFORMAS NA ESTRUTURA DE NTMS

Ao contrário do que ocorre com a proteção tarifária, em que níveis de proteção são facilmente mensuráveis e modificáveis, quando trata-se de medidas não tarifárias, a análise torna-se consideravelmente mais complexa. Deve-se ter em mente, em primeiro lugar, que cada vez mais esse tipo de medida é adotada com vistas a objetivos válidos de política que vão além da proteção comercial, muito embora frequentemente afetem o comércio.

12. Deve-se ressaltar que o número de notificações evidentemente não é uma *proxy* perfeita da quantidade de medidas colocadas em vigor, pelo fato de que nem todos os governos notificam todas as barreiras técnicas impostas WTO (2012, p. 98).

De fato, embora possam destinar-se a atender os mais diversos objetivos de política pública, medidas não tarifárias – e, particularmente, medidas técnicas – podem ter efeitos adversos que podem mitigar ou anular o ganho de bem-estar que poderiam gerar. Por exemplo, a imposição de um regulamento técnico demasiado estrito pode significar a imposição de barreiras a novos entrantes em mercados concentrados, restringindo ainda mais a concorrência – isso acontece especialmente no contexto do comércio internacional, em que governos podem impor regulamentos que favoreçam fornecedores domésticos em detrimento de estrangeiros (Fischer e Serra, 2000). Além disso, a imposição dessas medidas prejudica particularmente firmas menores de países em desenvolvimento, uma vez que, para poder exportar, elas são obrigadas a incorrer nos custos (fixos) decorrentes da adequação às normas estrangeiras, sem poder contar com vantagens de escala em seu país de origem (Maskus, Otsuki e Wilson, 2004). O custo das NTMs sobre países menos desenvolvidos é desproporcionalmente maior também devido ao fato de que essas medidas concentram-se mais nos produtos tipicamente exportados por eles como bens agrícolas e manufaturas trabalho-intensivas – como têxteis, por exemplo (Murina e Nicita, 2014; Lankes, 2002).

Assim, o aperfeiçoamento do arcabouço de MNTs envolve o desafio de garantir que essas medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio (WTO, 2012, p. 36). Como ressaltam Cadot e Malouche (2012, p. 214, grifo do autor):

seeking to eliminate MNTs altogether or to cut their number through mechanical formulae would likely be an ill-conceived quest. Most MNTs respond to a genuine public demand for traceability and protection against hazards to health and the environment – a demand that can be expected to grow over time and with wealth. Thus, except in the case of BNTs,¹³ policy toward MNTs should strive for their improvement through better design, smarter enforcement and, ultimately, through a robust governance framework.

Nesse contexto, é essencial que a elaboração de algum regulamento ou norma que venha a criar uma medida não tarifária envolva uma análise cuidadosa de seus potenciais impactos sobre o comércio, de modo a minimizar as potenciais distorções. O mesmo deve ser observado quando da utilização de medidas de defesa comercial: esforço adicional deve ser dedicado para distinguir os casos em que se busca neutralizar os efeitos de práticas desleais ou situações excepcionais daqueles em que o objetivo é simplesmente aumentar o poder de mercado dos produtores domésticos por meio da eliminação da concorrência estrangeira.

A forma com que a reforma ou reestruturação do ambiente regulatório é levada a cabo é variável: Unctad (2013, p. 68) elabora uma tipologia de abordagens possíveis, com base na experiência de diversos países na realização desta tarefa. As abordagens vão desde a “guilhotina” (em que são estabelecidas metas quantitativas de redução do número de regulamentos) e a “revogação automática” (na qual os regulamentos vão sendo progressivamente eliminados ou revistos com base na sua antiguidade) até a eliminação completa e reformulação total do sistema regulatório.

13. Barreiras não tarifárias (BNTs) são obstáculos ao comércio derivados de restrições normativas, condições regulatórias ou requisitos específicos de mercados, que impedem ou encarecem a importação ou a exportação de produtos, tendo por objetivo a alienação da concorrência estrangeira e, portanto, consistindo em violação dos acordos internacionais de comércio. As BNTs não devem ser confundidas com MNTs, posto que a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), bem como de outras barreiras técnicas ao comércio (TBT), é legítima quando se trata de efetiva preocupação com políticas que visam preservar a qualidade do provimento de bens públicos a exemplo de saúde, segurança pública e proteção ambiental (Unctad, 2013, p. 2). Contudo, a ausência de padronização e a aplicação incorreta das MNTs pode resultar na criação de BNTs, razão pela qual a comunidade internacional tem enfatizado nas últimas décadas a preocupação com as restrições comerciais de origem não tarifária nos seus esforços para harmonizar regras e procedimentos e aperfeiçoar as instituições que regulam o comércio exterior.

Evidentemente, o caminho que tomará o processo de reforma do sistema regulatório dificilmente pode ser definido “ex-ante”, e depende de diversos fatores – da vontade política do governo à capacidade técnica dos órgãos e técnicos envolvidos no processo. Não obstante, a adoção de alguns princípios essenciais pode nortear essa tarefa de maneira a resultar em um conjunto de normas mais eficiente e que não crie entraves desnecessários ao comércio internacional.¹⁴

Em primeiro lugar, a elaboração de qualquer medida não tarifária (em particular, de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias) deve ter como princípios a transparência e a não discriminação, e deve sempre visar o aumento da competição no mercado doméstico e não o contrário. A clareza quanto à quantidade e natureza das medidas em vigor, bem como das justificativas que levaram à adoção destas, é fundamental para que o conjunto das MNTs seja coerente e eficiente.¹⁵

Além disso, qualquer processo de elaboração de normas deve, necessariamente, ser fundamentado em análises de impacto e de custo-benefício. Ou seja, deve-se avaliar o benefício que espera-se obter com aquele objetivo de política e a contribuição da medida a ser implementada para se alcançar aquele objetivo, e contrastá-los com o custo incorrido em aplicar a MNT, tanto direta quanto indiretamente – incluindo-se aí, evidentemente, a perda de bem-estar que pode resultar dos efeitos adversos sobre o comércio exterior.

É essencial também que as normas e regulamentos observem padrões internacionais. De fato, a convergência e harmonização regulatória com parceiros comerciais e o reconhecimento mútuo de normas e regulamentos deve ser um objetivo constante – respeitando, evidentemente, as idiosincrasias subjacentes no arcabouço regulatório de cada nação.

É aconselhável que as medidas resultantes adotem *performance-based regulation* (isto é, regras com base na performance dos produtos, em vez de regras apoiadas em *design* ou características descritivas, que engessam a flexibilidade técnica do produtor em atender os requerimentos) e simplifiquem os procedimentos envolvidos para minimizar os custos incorridos em atendê-las.

Finalmente, é fundamental a criação de mecanismos institucionais para a revisão e atualização permanente das MNTs, com o objetivo de verificar se estas estão atendendo aos objetivos a que se destinam com o mínimo possível de efeitos adversos sobre o comércio (Unctad, 2013, p. 72). Isto pode ser feito tanto por meio de cláusulas nas próprias normas que tornem obrigatória sua revisão regular, quanto pela instituição de um órgão permanente de revisão e aperfeiçoamento das MNTs (Unctad, 2013, p. 67-68).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da queda substancial dos níveis de proteção tarifária ao longo da segunda metade do século XX, a importância das medidas não tarifárias cresceu substancialmente nas últimas décadas, uma vez que, além de terem ganhado visibilidade pela redução dos impostos de importação, passaram a ser o principal instrumento de proteção comercial disponível para governos que se comprometeram a não aumentar tarifas acima de certo nível acordado em âmbito multilateral, bilateral ou regional.

14. Conforme Unctad (2013, p. 67).

15. O México é um exemplo interessante: o país criou uma lista exaustiva de MNTs existentes e obrigou os ministérios não apenas a notificar, mas também justificar as medidas – isso forçou os ministérios a eliminar as formalidades mais inadequadas, levando, ao cabo, à eliminação de 45% do total (Unctad, 2013, p. 70).

Diante deste contexto, este artigo buscou esboçar, a partir da literatura recente sobre o assunto, um panorama da análise de medidas não tarifárias, abordando desde sua definição e classificação até algumas evidências recentes sobre sua utilização no mundo e no Brasil, de modo a subsidiar futuros esforços de pesquisa na área.

Como foi discutido, a literatura recente costuma adotar a definição de medidas não tarifárias propostas por um grupo de especialistas e organizações internacionais liderados pela Unctad: medidas de política, que não tarifas de importação, que possam ter o potencial de afetar o comércio internacional, modificando preços, quantidades transacionadas ou ambos. Essa definição, ressalte-se, abrange tanto medidas que restringem o comércio quanto aquelas que o potencializam – razão pela qual é recomendado o uso da expressão “medidas”, e não “barreiras não tarifárias”. Basta que uma medida afete o comércio internacional, mesmo que de maneira indireta ou não intencional, e ainda que nenhum objetivo protecionista esteja envolvido em sua adoção, para que seja considerada uma MNT. Assim, o conceito inclui desde medidas tradicionalmente adotadas em substituição às tarifas como instrumentos de proteção comercial explícita (como quotas e medidas de controle de preços, por exemplo) ou para defesa comercial em situações excepcionais (como medidas anti-*dumping* e salvaguardas), até políticas mais complexas, tais como regulamentos técnicos e sanitários, cuja finalidade principal geralmente não é – ou não deveria ser – restringir o comércio, e sim alcançar outros objetivos de política pública.

Esse contexto torna a análise de medidas não tarifárias e seu impacto no comércio uma tarefa extremamente complexa, uma vez que muitas delas respondem a objetivos de política justificáveis por outras razões, enquanto outras são simplesmente instrumentos de proteção comercial. Além disso, a maneira com que a medida é formulada, implementada e conduzida pode determinar seus efeitos sobre comércio, e um instrumento aparentemente adequado, adotado para alcançar objetivos aparentemente válidos, pode ser executado de maneira a culminar em um protecionismo ainda mais “disfarçado”.

A seção 4 apresentou um breve quadro da utilização de algumas medidas não tarifárias pelo Brasil, com ênfase no período após o auge da crise mundial em 2008-2009, que testemunhou um aumento global da utilização de MNTs e outras formas “disfarçadas” de protecionismo.

O artigo abordou, ainda, os desafios envolvidos na reforma do arcabouço de medidas não tarifárias. Ao contrário das tarifas, em que níveis de proteção são facilmente mensuráveis e modificáveis, quando trata-se de medidas não tarifárias, a análise torna-se consideravelmente mais complexa. Além disso, cada vez mais esse tipo de medida é adotada com vistas a objetivos válidos de política que vão além da proteção comercial, muito embora frequentemente afetem o comércio. Assim, o aperfeiçoamento do arcabouço de MNTs envolve do desafio de garantir que essas medidas alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, R. Multilateralising 21st century regionalism. *In: GLOBAL FORUM ON TRADE: RECONCILING REGIONALISM AND MULTILATERALISM IN A POST-BALI WORLD*, 2014, Paris. **Annals...** Paris: OECD, 11-12 Feb. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/cVWAiu>>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- BARRAL, W. A agenda de comércio exterior no próximo governo. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**, n. 119, p. 70-79, abr.-jun. 2014.

CADOT, O.; MALISZEWSKA, M.; SÁEZ, S. Nontariff measures: impact, regulation, and trade facilitation. *In: MCLINDEN, G. et al. (Eds.). Border management modernization*. Washington: The World Bank, 2011. p. 215-230.

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **A política comercial brasileira: novas motivações e tendências**. Rio de Janeiro: Cindes, 2010. (Breves Cindes, n. 37).

DRAPER, P.; LACEY, S.; RAMKOLOWAN, Y. **Mega-regional trade agreements: implications for the African, Caribbean, and Pacific countries**. Brussels: Ecipe, 2014. (Ecipe Occasional Paper, n. 2).

FISCHER, R.; SERRA, P. Standards and protection. **Journal of International Economics**, n. 52, p. 377-400, 2000.

LANKES, H. Market access for developing countries. **Finance & Development**, v. 39, n. 3, p. 8-13, Sept. 2002.

LIU, P. Private standards in international trade: issues, opportunities and long-term prospects. *In: SARRIS, A.; MORRISON, J. (Eds.). The evolving structure of world agricultural trade: implications for trade policy and trade agreements*. Rome: FAO, 2009. p. 205-235.

MARTIN, W.; MESSERLIN, P. Why is it so difficult? Trade liberalization under the Doha Agenda. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 23, n. 3, p. 347-366, 2007.

MASKUS, K.; OTSUKI, T.; WILSON, J. **The costs of complying with foreign product standards for firms in developing countries: an econometric study**. Colorado: IBS/University of Colorado, May 2004. (Working Paper PEC2004-0004).

MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. P. **A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses**. Rio de Janeiro: Cindes, 2011. (Breves Cindes, n. 53).

MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. P.; NAIDIN, L. C. **Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma**. Rio de Janeiro: Cindes, 2013. (Breves Cindes, n. 70). Disponível em: <<http://goo.gl/zJKoff>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

MURINA, M.; NICITA, A. **Trading with conditions: the effect of sanitary and phytosanitary measures on lower income countries agricultural exports**. Geneva: Unctad, 2014. (Policy issues in international trade and commodities research study series, n. 68).

NICITA, A.; GOURDON, J. **A preliminary analysis on newly collected data on non-tariff measures**. Geneva: Unctad, 2013. (Policy issues in international trade and commodities study series, n. 53).

OECD – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; UNCTAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. **Eleventh report on G20 trade and investment measures**. Geneve: OECD; Unctad, Jun. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/vtbkNN>>.

OLIVEIRA, I.; NONNENBERG, M.; CARNEIRO, F. Política comercial brasileira: situação atual e propostas de mudanças. *In: MONASTERIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Orgs.). Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

SZPAK, C.; TUSSIE, D. Policies and instruments employed by Argentina and Brazil. *In: EVENETT, S. J. (Ed.). Not just victims: Latin America and Crisis-Era Protectionism – the 13th GTA report*. London: CEPR/GTA, 2013. p. 29-50.

UNCTAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. **Non-tariff measures: evidence from selected developing countries and future research agenda**. Geneva: Unctad, 2010.

_____. **Classification of non-tariff measures**. Geneva: Unctad, 2012.

_____. **Non-tariff measures to trade:** economic and policy issues for developing countries. Developing Countries in International Trade Studies. Geneva: Unctad, 2013.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review:** Brazil. Geneva: WTO, Mar. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/70Jkxd>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **The WTO and preferential trade agreements:** from co-existence to coherence. Geneva: WTO, 2011. (World Trade Report).

_____. **Trade and public policies:** a closer look at non-tariff measures in the 21st century. Geneva: WTO, 2012. (World Trade Report).

_____. **Trade policy review:** Brazil. Geneva: WTO, Jun. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/FqpKGu>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **Report of the committee on anti-dumping practices.** [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/BdKnVW>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALDWIN, R.; EVENETT, S. J. (Eds.). **The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis:** recommendations for the G20. London: CEPR, Mar. 2009.

CADOT, O.; MALOUCHE, M. **Non-tariff measures:** a fresh look at trade policy's new frontier. London: CEPR; World Bank, 2012.

GOURDON, J.; NICITA, A. NTMs: interpreting the new data. *In:* CADOT, O.; MALOUCHE, M. (Eds.). **Non-tariff measures:** a fresh look at trade policy's new frontier. London: CEPR; World Bank, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/1SuIno>>.

INTEGRAÇÃO ENTRE O NORTE DO BRASIL E A VENEZUELA: POTENCIAL ESTRATÉGICO NO COMPLEXO AGRICULTURA- -FERTILIZANTES, INDÚSTRIA NAVAL-FLUVIAL E GRANITO¹

Alexis Mercado²
Roberto Vasques de Campos Araujo³
Pedro Silva Barros⁴

RESUMO

O principal objetivo deste trabalho é analisar os setores naval-fluvial, de fertilizantes-agricultura e de granito (pedra natural), com intuito de aportar subsídios para orientar a elaboração de políticas públicas para a promoção do comércio bilateral e da complementaridade econômica entre as regiões Norte do Brasil e Sul da Venezuela – por meio da articulação produtiva do eixo Amazônia-Orinoco –, dinamizando os processos de desenvolvimento e de integração da fronteira Norte do Mercosul.

Palavras-chave: integração Norte do Brasil-Venezuela; fertilizantes; granito; indústria naval-fluvial.

INTEGRATION BETWEEN THE NORTHERN BRAZIL AND VENEZUELA: STRATEGIC POTENTIAL IN AGRICULTURE-FERTILIZERS COMPLEX, RIVER NAVAL INDUSTRY AND GRANITE

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the fluvial shipbuilding sector, fertilizers – agriculture and granite (natural stone) sectors, with the aim of providing support to guide the development of public policies for the promotion of bilateral trade and productive complementarity between the northern regions of the Brazil and southern Venezuela – through the productive articulation axis of the Orinoco and Amazon basins – streamlining the processes of development and integration of the northern border of Mercosur.

Keywords: North Brazil-Venezuela integration; fertilizers; fluvial shipbuilding; granite.

JEL: O13; O14; O54.

1. A pesquisa que originou este artigo, entre outros produtos, foi realizada com apoio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do Brasil.

2. Professor na Universidade Central da Venezuela (UCV). Foi pesquisador-bolsista no Programa de Cooperação Internacional (Procin), vinculado à Missão do Ipea na Venezuela.

3. Foi pesquisador-bolsista no Programa de Cooperação Internacional (Procin), vinculado à Missão do Ipea na Venezuela.

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O estreitamento das relações entre o Brasil e a Venezuela nos últimos anos tem dinamizado o intercâmbio econômico bilateral. Durante este século, o comércio entre os dois países cresceu significativamente, com saldo amplamente favorável ao Brasil. O aumento do comércio, porém, foi insuficiente para o desenvolvimento de cadeias produtivas articuladas, particularmente em projetos que dinamizassem as regiões de fronteira. Mais recentemente, os governos manifestaram o interesse de incrementar a integração entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela, considerando as particularidades físico-geográficas que abrem oportunidades para o desenvolvimento desta.

Entre as vantagens, se destacam a proximidade e a facilidade de acesso para o intercâmbio de bens e serviços. As grandes distâncias e a inexistência de vias adequadas de comunicação derivadas de particularidades físico-geográficas são algumas das principais dificuldades que confrontam os estados do Amazonas e de Roraima em suas relações econômicas com outras regiões do país.

Outro fator preponderante é a importante dotação de recursos naturais e energéticos e a existência de complexos de indústrias básicas e de transformação que determinam um grande potencial de desenvolvimento pouco explorado. Às margens do rio Amazonas encontra-se a Zona Franca de Manaus (ZFM), uma das áreas industriais de bens finais – de alta tecnologia – mais importantes da América do Sul. Por sua vez, em Puerto Ordaz localiza-se o complexo de indústrias básicas (ferro e alumínio) mais importante do Norte da América do Sul.

Nesse sentido, foram identificados três setores – que apresentam grandes possibilidades de complementaridade produtiva – a serem analisados neste estudo. Em primeiro lugar, o da pedra natural, especificamente o granito, pela razão de o estado de Bolívar (Sul da Venezuela, fronteira com Roraima) apresentar reservas muito importantes desse material em áreas de fácil acesso, próximas às zonas industriais. O Brasil desenvolveu essa indústria tanto em sua exploração e em seu processamento quanto em sua indústria de bens de capital. Por conseguinte, a conformação de um *cluster* binacional que estimule a exploração e o processamento do mineral no estado de Bolívar, promovendo a eficiência dos processos produtivos nas empresas do país caribenho e aproveitando tanto os canais de comercialização global consolidados pelo Brasil para alcançar mercados de exportação quanto a demanda por bens acabados para a construção para as cidades do Norte do Brasil, constituem uma grande oportunidade de desenvolvimento econômico produtivo.

Pelas especificidades do transporte na Amazônia brasileira, Manaus apresenta, há muitas décadas, uma relevante produção de embarcações fluviais. Tais embarcações, porém, muitas vezes são produzidas de maneira semiartesanal, com baixa produtividade e pouca inovação. Recentemente o governo do estado, com apoio da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), apresentou a proposta de um polo naval-fluvial para, com diferentes políticas públicas e incentivos, dinamizar o setor e articular dezenas de produtores locais, assim como atrair novos atores. A demanda de insumos das indústrias metalúrgica, química e petroquímica é outro espaço de complementaridade produtiva. Neste estudo se identificam os diferentes produtos elaborados por estas indústrias na Venezuela e que poderiam ser fornecidos em condições vantajosas.

Por fim, os planos de desenvolvimento agrícola de Roraima consideram uma expansão significativa que demanda quantidades crescentes de fertilizantes. O transporte, a partir das longínquas regiões Sul e Sudeste, assim como dos distantes portos da região Nordeste, incrementa notavelmente os preços desses fertilizantes no extremo Norte do Brasil. A eventual provisão desses produtos, a partir da

Venezuela, apresenta vantagens pela proximidade das unidades produtoras e pela facilidade de acesso às áreas em que se projetam as iniciativas de desenvolvimento agrícola, possibilitando oportunidades de complementaridade na cadeia fertilizantes-agricultura que podem dinamizar a atividade econômica das regiões consideradas.

2 ZONA DE FRONTEIRA: CARACTERÍSTICAS E HISTÓRICO GEOGRÁFICOS E ECONÔMICOS

2.1 Características físico-geográficas da zona de integração

Brasil e Venezuela compartilham uma extensa fronteira de 1.492 km. Os estados fronteiriços do Amazonas e de Roraima, no Brasil, e de Bolívar e do Amazonas, na Venezuela, apresentam uma baixíssima densidade populacional e uma escassa atividade econômica. Isto se deve, entre outros fatores, a boa parte de seus territórios ser selva, constituindo áreas de relevante biodiversidade protegidas por parques naturais, reservas indígenas e outras formas legais.

Geologicamente, esses quatro estados formam parte do escudo guianense-brasileiro. Os solos de ambos os estados amazônicos provêm de formações geológicas muito antigas. Em sua maioria, são de tipo laterítico (solos ricos em ferro e alumínio) e apresentam uma composição mineralógica simples (quartzo, caulinita, oxi-hidróxidos de ferro e alumínio).⁵ Os solos foram submetidos a intensos processos de meteorização e lixiviação, causados pelas abundantes chuvas e pela elevada temperatura, fator pelo qual, do ponto de vista agrícola, são solos muito pobres, de baixa fertilidade.⁶

A maior parte da denominada Savana Amazônica (Cerrado) da região Norte do Brasil corresponde ao complexo Roraima-Rupununi, com uma extensão de aproximadamente 61 mil km², localizada justamente ao Norte do estado de Roraima, ao Sul da Venezuela e ao Sudoeste de Guiana (Albuquerque *et al.*, 2013).

3 INFRAESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO E CENTROS POVOADOS

A região ampliada de fronteira possui uma densidade populacional muito baixa. No lado brasileiro, esta densidade dos estados do Amazonas e de Roraima apenas supera os 2,2 habitantes por km². No lado venezuelano, o estado Bolívar possui uma densidade de aproximadamente seis habitantes por km², e o estado do Amazonas de somente 0,82 habitantes por km².

A maior parte se concentra nas capitais dos estados e em algumas poucas cidades localizadas, em sua maioria, ao longo do eixo Puerto Ordaz-Manaus, correspondente a uma faixa de território de aproximadamente 600 mil km², definida pelas vias terrestres que interconectam essas duas cidades, a saber: rodovia Puerto Ordaz-Santa Elena (troncal 10, Venezuela), de 710 km, e rodovia Paracaima-Manaus (BR 174), de 970 km. A faixa do eixo de integração considera territórios do Leste de Bolívar, do Oeste de Guiana (Essequibo, zona em reclamação pela Venezuela), do Centro-Leste de Roraima e do Noroeste do Amazonas (Brasil). Nesse território localizam-se importantes reservas ecológicas, razão pela qual seu desenvolvimento deve estar ordenado sob critérios rigorosos de proteção e interesses nacionais.

5. Mais informações em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), disponível em: <<http://goo.gl/G07YeH>>.

6. Mais informações em Instituto Nacional de Estadística (INE), disponível em: <<http://goo.gl/tVjh18>>.

As atividades econômicas e industriais se concentram principalmente em torno das duas cidades localizadas nos extremos do eixo de integração. No Norte, na zona de influência de Puerto Ordaz, localiza-se o complexo de indústrias básicas de aço e alumínio. Ao Sul, em Manaus, localiza-se a ZFM com indústrias produtoras de bens finais e intermediários, algumas das quais demandam insumos básicos e semielaborados produzidos pelas indústrias básicas da Ciudad Guayana.

4 INTERCÂMBIO ECONÔMICO BINACIONAL

O intercâmbio econômico incrementou-se significativamente nos últimos quinze anos, passando de uma média inferior a US\$ 2 bilhões, nos primeiros anos da década de 2000, para mais de US\$ 6 bilhões nos últimos quatro anos. Não obstante, esse crescimento foi marcadamente deficitário para a Venezuela que, no referido período, passou de um *superavit* de US\$ 574,8 milhões para um *deficit* de US\$ 3,7 milhões, em que pese a recuperação em relação a 2012, quando alcançou os US\$ 4,1 milhões.⁷

A revisão de alguns dados do intercâmbio bilateral evidencia, para além das desigualdades citadas, uma variação importante na composição da pauta comercial nos últimos dez anos. Em 2005, dos dez principais produtos de exportação do Brasil, sete correspondiam a bens industrializados de média e de alta tecnologias⁸ (aparatos e equipamentos telefônicos, TV e rádio, automóveis, reposições para automóveis, caminhões e ônibus, produtos farmacêuticos, tratores e equipamentos agroindustriais e equipamentos para a mineração e construção). Estes respondiam por 50% das exportações. Outros dois produtos correspondiam a bens industrializados baseados em recursos naturais (derivados de borracha e aço) e eram responsáveis por 5% das exportações. Por fim, produtos primários (carne e pescado) constituíam apenas 7,7% do total exportado.

Essa composição variou significativamente. Em 2014, sete dos primeiros dez itens correspondiam a produtos primários agrícolas (açúcar, carne bovina congelada, ovos de galinha, arroz e outros animais) que, em conjunto, constituíam pouco mais da metade das exportações brasileiras ao país vizinho; dois itens correspondiam a bens industrializados baseados em recursos naturais (preparações para elaboração de bebidas e leite em pó) e estavam ao redor de 8%; e apenas um bem industrializado de tecnologia intermediária (pneus) respondia por 1,8% do total exportado.

O perfil das exportações venezuelanas ao Brasil teve menor variação, registrando uma queda da participação de bens industrializados baseados em recursos naturais e de tecnologia média. Em 2005, quatro dos primeiros dez itens exportados (54,3% do valor de exportação) eram produtos primários de mineração e energia (derivados de petróleo, metais não ferrosos, carvão mineral e minerais não metálicos); dois (5,5%) correspondiam a produtos industrializados baseados em recursos naturais (elastômeros e vidro); três (27%) eram produtos industrializados de tecnologia média (produtos químicos e resinas); e, por fim, um produto primário agrícola respondeu por 5,1% do exportado.

Em 2014, as exportações se concentraram em produtos derivados do petróleo. A metade dos dez principais itens correspondiam a este grupo (nafta, coque não calcinado, hulha betuminosa, outras naftas e negro de fumo), respondendo por quase três quartos do valor das exportações; três correspondiam a outros produtos primários (lâminas de ferro, vidro e alumínio primário), respondendo por 6,2% das exportações; e, por fim, os dois últimos estavam distribuídos em um produto

7. Brasil (2015).

8. De acordo com a classificação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

orgânico industrializado de tecnologia média (metanol) e um de energia elétrica, respondendo por, respectivamente, 4,1% e 3,1% do total exportado.

Confirma-se um deslocamento importante do intercâmbio comercial de bens industrializados a produtos primários. A provisão de bens do Brasil concentrou-se em alimentos em detrimento da exportação de bens de média e de alta tecnologias. Essa variação foi determinada pela demanda, evidenciando as deficiências do setor agropecuário venezuelano comparado ao incremento do consumo de alimentos no país. No caso das exportações deste país, evidencia-se uma reprimarização derivada dos problemas operacionais e de fornecimento de insumos à indústria.

Os resultados confirmam a necessidade de ampliar a cooperação e o intercâmbio econômico binacional a fim de melhorar não somente os termos de troca entre os dois países, mas também de consolidar um importante eixo de desenvolvimento econômico-produtivo sustentável na Amazônia.

5 FERTILIZANTES

Uma preocupação do governo venezuelano é a segurança alimentar.⁹ Para consegui-la, foram realizados múltiplos esforços de política que, no caso da cooperação Brasil-Venezuela, incluem acordos para a produção de sementes, a promoção da saúde animal e o desenvolvimento de projetos agroindustriais. Entre estes, merecem destaque o empreendimento Agrário Socialista José Inácio de Abreu e Lima, no estado de Anzoátegui, que visava incrementar o cultivo e a industrialização da soja em grande escala na Venezuela, e o sistema de irrigação El Diluvio, no estado de Zulia.

Ambos os projetos não alcançaram níveis de produção satisfatórios, fragilizando os objetivos no que diz respeito à segurança alimentar. Essa situação se evidencia na massiva importação de alimentos, altamente condicionada à disponibilidade de divisas provenientes do petróleo.

Nesse sentido, a integração do complexo fertilizantes-agricultura considerado na integração Norte do Brasil-Sul da Venezuela emerge como uma opção para enfrentar esse problema, projetando-se, no curto prazo, uma alternativa ao fluxo de intercâmbio para o fornecimento da soja e, de forma complementar, de outros alimentos à Venezuela, ao mesmo tempo em que este país possa prover ureia e fosfógeno ao estado de Roraima. Como meta de médio prazo, sugere-se o desenvolvimento de mecanismos de complementaridade que ampliem o abastecimento de outros fertilizantes por parte da Venezuela (fosfatos e sulfatos de amônia), assim como promovam o intercâmbio de conhecimento técnico e científico que fortaleça sua capacidade agrícola.

5.1 Possibilidades de desenvolvimento agrícola de Roraima

Roraima é a última fronteira agrícola do Brasil. Aproximadamente 17% de sua superfície é constituída por vegetação de Cerrado; os outros 73% correspondem à selva. Estima-se no estado 1 milhão de hectares (ha) aproveitáveis para a produção de grãos com níveis de produtividade similares aos do Centro-Oeste do Brasil – área hoje com a maior produtividade de soja do mundo. O novo zoneamento ecológico-econômico (ZEE) de Roraima, adequado ao Artigo 12 do novo Código Florestal brasileiro, ampliará as possibilidades da produção agropecuária no estado. Isto porque, embora 65% de suas terras estejam delimitadas como áreas indígenas, de preservação ou de segurança nacional, o percentual

9. Lei Orgânica de Segurança e Soberania Agroalimentar.

para a exploração agropecuária nos 35% restantes da superfície sofreu um incremento notável pelo novo código, passando de 20% (anterior legislação) para os atuais 50%.

Com a ampliação de sua área agricultável, o desafio de Roraima passa a ser o de implementar um modelo agropecuário sustentável, o que requer um importante programa de manejo de cultivos e o desenvolvimento de adequados canais de comercialização. As probabilidades de consegui-lo dependerão, em grande medida, das possibilidades de intercâmbio com os países vizinhos, que constituem, do ponto de vista da produção, mercados a serem desenvolvidos.

Nesse sentido, pode-se assinalar que Roraima possui algumas importantes vantagens, entre as quais se destacam:

- a) períodos de safra de produtos de ciclo curto diferentes dos de outras áreas do Brasil;
- b) vantagens de localização: proximidade de um mercado de consumo de 30 milhões de habitantes, formado pela Venezuela e pela Guiana;
- c) proximidade dos complexos produtores de ureia, de fertilizantes nitrogenados e NPK, e de fosfatados da Venezuela;
- d) proximidade de portos para a saída da produção, que aproxima Roraima de mercados importantes do Caribe e do Noroeste do Brasil;
- e) condições climáticas que favorecem os cultivos de produção curta (grãos, cereais e oleaginosas).

Desenvolvimento do setor

A atividade agrícola de Roraima encontra-se em expansão. Em 2014 foram cultivados 423 mil ha de grãos, gerando uma produção bruta de 1,22 mil toneladas (ton) (aproximadamente 0,6% da produção total do Brasil), a qual se traduz em uma produtividade de 2,9 mil kg/ha, ligeiramente inferior à média nacional, de 3,3 mil kg/ha (Conab, 2014).

A desagregação por produtos evidencia que as condições agroclimáticas do estado favorecem a produção de soja, com produtividade superior à média nacional (tabela 1).

TABELA 1

Cultivos com produtividade superior à média nacional (safra 2014)

Item	Região	Área cultivada (ha)	Produção (ton)	Produtividade (kg/ha)
Soja	Roraima	1.921	610	3.177
	Brasil	30.006	86.082	2.869

Fonte: Conab (2014).

Elaboração dos autores.

Contudo, no conjunto da produção (cereais e feijão), a produtividade atual de Roraima é inferior à média nacional, em alguns casos até de forma notável, como o arroz e o milho (tabela 2). Considerando-se que as condições agroclimáticas são apropriadas para a produção de arroz, uma otimização das técnicas de cultivo poderia aumentar significativamente a produtividade.

TABELA 2

Cultivos com produtividade inferior à média nacional (safra 2014)

Cultivo	Região	Área cultivada (ha)	Produção (ton)	Produtividade (kg/ha)
Arroz	Roraima	48	137	2.189
	Brasil	2.417	12.598	5.213
Milho	Roraima	149	456	2.406
	Brasil	15.465	75.456	4.879
Feijão	Roraima	33	24	722
	Brasil	3.359	3.511	1.045

Fonte: Conab (2014).

Elaboração dos autores.

Outro cultivo apropriado para as condições da região é o da cana-de-açúcar. Contudo, observa-se que sua superfície cultivada até agora é muito pequena, além de apresentar níveis muito baixos de produtividade em relação à média brasileira (tabela 3). Melhorias nas técnicas de cultivo podem incrementar a produtividade. Destaca-se que a principal fonte de nitrogênio tanto para arroz quanto para cana é a ureia.

TABELA 3

Outros cultivos (cana-de-açúcar)

Cultivo	Região	Área cultivada (mil ha)	Produção (mil ton)	Produtividade (ton/ha)
Cana-de-açúcar	Roraima	0,5	4,5	9,4
	Brasil	8.800	652.000	71,5

Fonte: Conab (2014).

Elaboração dos autores.

As projeções consideram uma importante ampliação das superfícies cultiváveis. Para a soja, estima-se que a superfície cultivada pode ser quadruplicada nos próximos quatro anos. Em relação ao arroz irrigado, estima-se que anualmente se incorporem 12 mil ha no mesmo período. Esta expansão irá requerer importantes quantidades de fertilizantes, calcário, fórmulas NPK e ureia não disponíveis na região. A ureia está imediatamente disponível na Venezuela e, segundo a Petroquímica de Venezuela (Pequiven), estão previstos excedentes para exportação de fórmula NPK para os próximos anos.

5.2 Características dos solos do estado

Os solos de Roraima são de baixa fertilidade, pobres em fósforo, com altos níveis de alumínio, escassa capa orgânica e suscetíveis à erosão e à compactação (Vale Júnior *et al.*, 2011). Nas áreas cultiváveis de selva, os solos apresentam características similares, além de serem extremamente lixiviados. Para adequar estes solos à atividade agrícola são necessários importantes investimentos, descritos a seguir.

Uso de fertilizantes

Devido às condições assinaladas, a região Norte é a que percentualmente mais aumentou o consumo de fertilizantes, passando de 188 mil toneladas métricas anuais (MTMA), em 2006, para 443 MTMA em 2012 e, em função da expansão projetada para os próximos anos, incrementar-se-á muito mais. Considerando as recomendações de correção e de fertilização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

para as zonas de cerrado, com uma média de 2,5 ton de calcário¹⁰ para a correção da acidez dos solos, 100 kg de P_2O_5 para a correção do fósforo e 400 kg de fórmulas NPK, haveria uma demanda potencial de 2,5 milhões ton de calcário, 100 mil ton de P_2O_5 e 400 mil ton de fórmulas NPK anuais, além de milhares de toneladas de fertilizantes nitrogenados (ureia e sulfato de amônia).

O potencial desse ecossistema para a produção agrícola em Roraima é de aproximadamente 1,5 milhão ha, que demandaria por volta de 3,75 milhões de ton de calcário, 150 mil ton de P_2O_5 e 600 mil ton de fórmulas NPK anuais, além dos fertilizantes nitrogenados.

Produção e consumo de fertilizantes no Brasil

A grande expansão que experimentou a atividade agrícola no Brasil nas últimas décadas não foi acompanhada por um crescimento proporcional na produção de fertilizantes, colocando o país em uma situação de vulnerabilidade pela alta exposição externa em um setor no qual os preços apresentam comportamentos erráticos – tabela 4 (Costa e Silva, 2012).

TABELA 4

Brasil: consumo de fertilizantes (2013)

(Em ton)

Fertilizantes	Produção nacional	Importação	Exportação
Sulfato de amônia	253.359	1.701.618	3.766
Ureia	1.357.412	3.110.665	5.592
Nitrato de amônia	420.513	1.308.806	0
Fosfato de amônio (DAP)	0	670.135	4.084
Fosfato de monoamônio (MAP)	1.305.765	2.370.043	2.215
Superfosfato simples	4.931.309	870.782	4.808
Superfosfato triplo	936.367	1.096.945	3.510
Fosfato natural	954	203.174	0
Cloreto de potássio	492.152	7.634.505	28.177
Total de fertilizantes	9.911.249	20.800.847	54.511

Fonte: IPNI, disponível em: <<http://goo.gl/Sx3NuK>>.

Elaboração dos autores.

A produção brasileira de fertilizantes equivale a um terço das necessidades domésticas. Além disso, cerca da metade da produção corresponde aos superfosfatos simples. Ureia e cloreto de potássio constituem mais de 50% das importações, superando 10 milhões ton. Os sais de amônia (sulfato, nitrato e fosfato de diamônio) apresentam uma relação produção local-importação muito baixa. Há poucos produtores – fundamentalmente a Petrobras (ureia e nitrato de amônia), a Vale (ureia, tripolifosfatos, fosfatos de mono e diamônio) e a Copebrás (MAP/DAP) – concentrados na região Sudeste.

Um dos principais problemas com o qual se confronta o desenvolvimento agrícola de Roraima está relacionado à complexidade do abastecimento dos fertilizantes. Considerando-se que a demanda deve ser suprida majoritariamente com importações, haveria que se adicionar o custo de transporte desde os portos das regiões Sudeste e Nordeste por onde se recebe a importação, bem como os prazos de entrega. Essa situação torna factível o abastecimento da região de fertilizantes importados da Venezuela.

10. Mineral composto por carbonato de cálcio, carbonato de magnésio e dióxido de silício (Nahass e Severino, 2003).

5.3 Provisão de fertilizantes e outros insumos para a agricultura pela Venezuela

Conhecida a demanda de fertilizantes e a forte dependência das importações, analisa-se a oportunidade de abastecimento desses insumos pela Venezuela. Sua indústria petroquímica produz ureia, sais de amônio e rocha fosfática. Com exceção da primeira, em que a capacidade de produção permite ter excedentes para a exportação, a produção atual se destina ao consumo doméstico. Na tabela 5 se apresenta a capacidade instalada atual e as ampliações consideradas no Plano Petroquímico 2013-2019.

TABELA 5

Produção de fertilizantes na Venezuela (atual e projetada no Plano Petroquímico 2013-2019)

Produto	Capacidade atual (MTMA)	Capacidade projetada (MTMA)	Capacidade total futura (MTMA)
Ureia	2.710	-	4.810
Sulfato de amônia	89	116	116
MAP/DAP	76	300	300
NPK (formulado)	309	-	309
Ácido fosfórico	75	198	253

Fonte: Pequiven.

Elaboração dos autores.

A Venezuela é o principal produtor de ureia do Mercado Comum do Sul (Mercosul), atingindo 2,7 milhões ton. A produção de outros fertilizantes é pequena. A ampliação das plantas encontra-se em fase de planejamento, sendo este o momento adequado para as tratativas entre o Brasil, a Pequiven e o Ministério de Indústrias da Venezuela para apoiar a satisfatória execução desses projetos.

5.4 Adensar a complementaridade produtiva

Há ações que podem ser empreendidas de imediato. O abastecimento de ureia e de fosfogesso por parte da Venezuela a Roraima já está na pauta de trabalho, e a venda de soja por parte do Brasil, no próximo período de safra da região, poderia materializar-se, dado que a Venezuela apresenta restrições na disponibilidade de divisas.

Possibilidade de empreendimentos produtivos com participação brasileira na Venezuela

Outras ações de complementaridade em médio prazo devem adiantar-se harmonizando os planos da petroquímica venezuelana e da agricultura de Roraima. Por exemplo, a ampliação da produção de sais de amônio (Plano Petroquímico 2013-2019) estaria longe de suprir a grande demanda da agricultura brasileira. Entretanto, poderia cobrir os requerimentos dos cultivos do estado nos próximos anos.

As grandes vantagens que possui a Venezuela na cadeia C1 (metano) para a produção de amoníaco, tornam factível a produção competitiva dos sais fosfatados de amônio, amplamente requerida pelo Brasil.

Como indicou-se, as principais produtoras de fertilizantes são a Petrobras (ureia e nitrato de amônio) e a Vale (sais fosfatados de amônio), tendo esta última desenvolvido uma importante capacidade tecnológica para a produção destes sais, reforçando a importância de se analisar a factibilidade de desenvolvimentos produtivos na Venezuela por meio de empreendimentos conjuntos com a Pequiven, que incluiriam a ampliação da produção de ácido fosfórico e a produção dos sais de amônio.

Possibilidade de cooperação técnica bilateral para promoção da agricultura familiar

Outra oportunidade de intercâmbio é o estímulo à agricultura familiar. Propõe-se um projeto de intercâmbio de experiências produtivas, de insumos e de produtos agrícolas para apoiar iniciativas desse tipo na Venezuela, estimulando o desenvolvimento de cadeias produtivas que incluam pequenos produtores, contemplando:

- a) assessoramento técnico para os cultivos escolhidos;
- b) formação de recursos humanos para criação de um corpo técnico em extensão rural voltado aos cultivos da região;
- c) suporte ao modelo de gestão e de produção dos assentamentos rurais.

Essa iniciativa poderia ser realizada a partir de um termo de cooperação entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e o Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (Inia), tendo como ponta de lança o assentamento do Projeto Agrícola Nova Amazônia no Estado de Roraima. Essa proposta foi apresentada ao escritório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) na Venezuela, que se dispôs a apoiar o projeto. A contrapartida venezuelana ao suporte tecnológico e produtivo poderia ser materializada por meio do fornecimento de fertilizantes (ureia e fórmulas NPK) aos assentados do Nova Amazônia.

6 INDÚSTRIA NAVAL-FLUVIAL

As características físico-geográficas da região Norte do Brasil determinam que a infraestrutura rodoviária de grande extensão, transitável por todas as estações com pavimentação adequada a partir de Manaus, fique restrita ao extremo Norte, especialmente nas regiões fronteiriças com a Venezuela e a Guiana.

Ainda hoje, sua principal via de comunicação com o resto do país é fluvial. Esta condição determinou que a fabricação de navios se constituísse em uma atividade econômica importante. No entanto, esta foi se desenvolvendo sem um adequado planejamento e apenas neste século foi que a situação começou a mudar, quando a Suframa, inicialmente, e posteriormente a Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas (Seplan),¹¹ apresentaram um plano para a criação de um polo industrial-naval integrado, com intuito de organizar a produção e sua integração com outras atividades industriais e logísticas (Brasil, 2013).

Esse complexo pode se beneficiar da integração do Norte do Brasil com o Sul da Venezuela, ao dispor de boa parte das matérias-primas e dos insumos metalúrgicos, químicos e petroquímicos a distâncias próximas por interconexão terrestre. Adicionalmente, emerge um mercado potencial para seus produtos ligado ao desenvolvimento do eixo Orinoco-Apure, estratégico para a zona Centro-Sul do território venezuelano, o qual demandará diversos navios de carga, particularmente devido à exploração de petróleo pesado e extrapesado na faixa petrolífera do Orinoco, maior reserva de hidrocarbonetos certificada do mundo.

6.1 O setor

A indústria naval, incluída a fluvial, pode ser classificada em duas categorias: a pesada, ramo da indústria metalúrgica, e a leve, que inclui atividades baseadas no uso de diversas matérias-primas

11. No âmbito da Seplan, o Projeto do Polo Naval foi rebatizado para Complexo Naval, Mineral e de Logística do Estado do Amazonas.

(plásticos reforçados, resinas e diversos materiais metálicos leves). O quadro 1 destaca os tipos de bens produzidos e as respectivas matérias-primas empregadas.

QUADRO 1

Classificação da indústria naval

Subsetor	Tipo de bem	Matérias-primas
Indústria pesada	Barcos e embarcações de trabalho e transporte de grande e médio portes.	Aço naval, alumínio naval, plásticos, resinas, vidro e, em alguns casos, madeira.
Indústria leve	Embarcações esportivas, recreativas, de turismo e de pesca.	Materiais leves (madeira, alumínio, resinas, plástico etc.).

Elaboração dos autores.

O material de aço mais empregado por essa indústria são as chapas usadas para as estruturas. Também são utilizadas diversas ligas de alumínio-magnésio. No caso das pequenas embarcações para atividades esportivas e de pesca emprega-se, com maior frequência, copolímeros e materiais compostos de resinas e fibra de vidro.

Em termos de organização industrial, os fornecedores podem ser divididos em três grupos: suprimentos navais, que fornecem equipamento e partes mecânicas, elétricas, materiais metálicos, produtos plásticos e químicos; oficinas metalúrgicas, subdivididas em fabricação e conserto; e, por fim, oficinas de bens diversos.

6.2 A indústria naval no estado do Amazonas

Segundo o Sindicato de Reparo e Construção Naval do Amazonas (Sindinaval), a quase totalidade do transporte de passageiros e 95% do abastecimento dos municípios amazonenses são feitos por via fluvial. A frota da região é de aproximadamente 5 mil barcos, 90% fabricados em madeira. A instituição observa, ainda, que o Amazonas tem a maior indústria naval-fluvial autônoma do planeta, com mais de trezentos estaleiros – a maioria pequenos – espalhados por todo o estado. A indústria naval-fluvial do Amazonas emprega diretamente quase 10 mil pessoas e tem um faturamento anual de R\$ 800 milhões.¹²

Existem dois tipos de empreendimentos: os estaleiros de construção e os de reparo. Ainda hoje grande número de embarcações é feito de forma artesanal, prática que vai diminuindo devido às restrições do uso da madeira e pela incorporação de técnicas de produção que usam outros materiais para se adequar aos requerimentos em matéria ambiental e de segurança.

O polo naval-fluvial

Em 2006, o governo do Amazonas iniciou o desenvolvimento do polo naval-fluvial, que inclui três grandes estaleiros, onze estaleiros médios e 140 estaleiros de pequeno porte. É uma parceria entre a Sufrema, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), os sindicatos de empresas e trabalhadores do setor náutico e naval e as instituições de fomento, pesquisa e desenvolvimento. O polo deverá produzir grandes embarcações fluviais, barcos esportivos, de lazer, de turismo, flutuantes, balsas, pequenas embarcações, além de contar com oficinas para reparos e as demais empresas da cadeia produtiva.

6.3 Venezuela: fornecedor potencial com vantagens

O polo naval-fluvial demanda produtos metalúrgicos, petroquímicos e químicos que poderiam ser fornecidos pela Venezuela (quadro 2). As indústrias petroquímica e química produzem diferentes resinas.

12. Brasil (2013).

No caso do polipropileno, os materiais produzidos não atendem o grau requerido por esta indústria.¹³ Nessa situação em particular, seria necessário adaptar os processos para sua elaboração. A indústria do vidro produz matéria-prima e produtos industriais de amplo uso.

QUADRO 2

Insumos que poderiam ser fornecidos por empresas venezuelanas

Setor industrial	Insumos
Petroquímico e químico	Plásticos: estireno e propileno químicos: resinas de poliéster, vinil ester, epóxi e fenólicas e tintas especiais.
Metalúrgico	Chapas de aço e de alumínio.
Vidro	Dióxido de silício, fibra de vidro e fritas e esmaltes cerâmicos.
Metálicos (para infraestrutura)	Arames, cabos de alumínio, tubos de aço, estruturas em aço para prédios industriais, perfis metálicos e tanques flutuantes.

Elaboração dos autores.

O complexo metalúrgico/metalmecânico venezuelano é conformado por 850 empresas, sendo 80% delas pertencentes aos estratos médios e pequenos; 5% são empresas dedicadas à produção de metais básicos; as que elaboram produtos metálicos representam 70%; e os 25% restantes se dedicam à fabricação de equipamentos mecânicos, elétricos e maquinário (AIMM, 2013).

Dos potenciais fornecedores metalúrgicos semielaborados, quatro pertencem à Corporação Venezuelana de Guayana (CVG) – Sidor, Venalum, Alcasa e Alucasa. Existem também empresas privadas, localizadas no centro do país, que elaboram produtos com características técnicas requeridas na indústria naval-fluvial (quadros 3 e 4).

QUADRO 3

Matérias-primas (metalúrgicas e petroquímicas) a serem demandadas pelo polo industrial-naval

Empresas da Venezuela	Matérias-primas				
	Chapas de aço	Chapas de alumínio	Resinas epóxicas, políester e vinil ester	Polipropileno	Tintas e revestimentos para indústria naval
Setor metalúrgico					
Alucasa					
Alcasa					
Venalim					
Sidor					
Indalven					
Lamigal					
Setor de química e petroquímica					
Propilven					
Resimon					
Intequim					
Venresinas					
Corimon					
Venezolana de pinturas					

Elaboração dos autores.

13. O grau do polímero é referido à dureza do material, determinada pela conformação da macromolécula durante o processo de produção.

QUADRO 4

Produtos metalúrgicos a serem demandados pelo polo industrial-naval (para infraestrutura)

Empresas da Venezuela	Produtos			
	Setor metalúrgico	Perfis	Lâminas	Desenho e montagem de estruturas metálicas
Alucasa				
Sidor				
Indalven				
Lamigal				

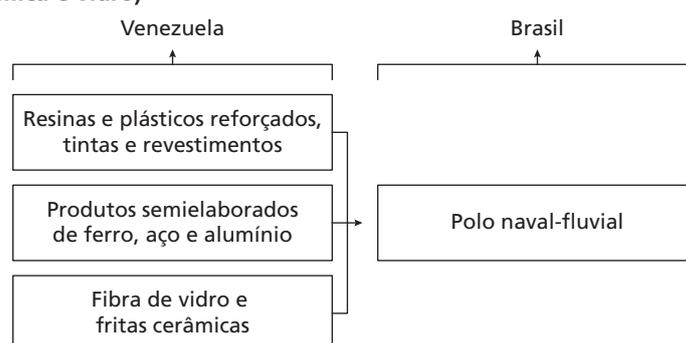
Elaboração dos autores.

O início da produção da Siderúrgica Nacional José Inácio Abreu Lima será estratégico na complementaridade com o polo industrial-naval. Esse projeto, que tem apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuja construção está sob responsabilidade da Construtora Andrade Gutierrez, produzirá aço naval em larga escala. Existem, porém, problemas legais e institucionais que têm atrasado a execução do projeto, atualmente previsto para ser finalizado em 2019.

Identificam-se, também, oportunidades de fornecimento de resinas, tintas e acabados especiais. O polo químico de Manaus não elabora estes produtos e existe um importante grupo de empresas químicas privadas na região Central da Venezuela, com trajetória e capacidade técnica reconhecida (quadro 3). Finalmente, nesta região localizam-se duas empresas produtoras de fibra de vidro, além da existência, no Noroeste do país, de uma planta produtora de dióxido de silício.

Evidencia-se a possibilidade de se atingir uma importante complementaridade na cadeia naval, tendo as empresas venezuelanas como fornecedores metalúrgicos de vidro e de resinas (diagrama 1). No entanto, as deficiências operativas devem ser superadas e a capacidade tecnológica deve ser aprimorada para que essas empresas se tornarem fornecedores confiáveis.

DIAGRAMA 1

Complementaridade da cadeia produtiva da indústria naval-fluvial (suprimentos metálicos, petroquímica-química e vidro)

Elaboração dos autores.

Dado que o projeto do polo naval-fluvial ainda está em sua fase inicial, é preciso formular algumas políticas industriais que, levando em conta a situação das empresas, efetivamente complementem as atividades produtivas das agrupações industriais que integram essa cadeia. Além disso, dado o maior dinamismo econômico-produtivo esperado, em função da entrada em operação de mais campos de produção e do processamento do petróleo na faixa petrolífera do Orinoco, estima-se forte aumento do fluxo fluvial na Bacia do rio Orinoco.

7 INDÚSTRIA DO GRANITO

7.1 Introdução

A indústria da pedra natural global tem um ritmo de crescimento superior ao da economia em geral. Em 2011, a produção alcançou 116 milhões ton (OPMN, 2012). O produto se destina fundamentalmente à construção, que responde por 80% da demanda, 15% para monumentos funerários e os 5% restantes destinam-se a atividades diversas (Ashmole e Motloun, 2008). O setor divide-se em dois grandes subsetores: os calcários e os silícios.

A Venezuela possui importantes reservas de granito. Sua industrialização lhe permitiria converter-se em importante produtor, com capacidade de exportação. Além da quantidade, o mineral venezuelano destaca-se por sua qualidade, que determina a diferenciação do produto, uma das vantagens competitivas mais importantes identificadas para este setor.

As reservas de granito de alta qualidade, a demanda crescente deste material no mercado global, as novas tecnologias para uma exploração de menor impacto ambiental e a possibilidade de conformação de um *cluster* industrial binacional determinam que o desenvolvimento desta atividade minero-industrial adquira relevância na integração do Norte do Brasil com o Sul da Venezuela.

O granito

O granito é uma rocha ígnea conformada principalmente por quartzo, feldspato e, em menor proporção, por mica e criolita.¹⁴ A composição do material determina a coloração, as tonalidades e os desenhos da pedra, atributos que, com a dureza, determinam seu valor.

Esse material vem sendo utilizado crescentemente na construção. Novas tendências na arquitetura aproveitam a diversidade de desenhos e de cores da pedra natural que, associada ao desenvolvimento de técnicas mais eficientes, consolidam uma cultura de utilização, em especial na Europa e em crescentes mercados, como o do Sudeste Asiático. A durabilidade e a baixa manutenção dos seus produtos são outros dos elementos que contribuem à difusão do seu uso (Ashmole e Motloun, 2008).

Mercado mundial de pedra natural e granito

A importante projeção de crescimento global do setor de construção nos próximos anos (Gilbane Building Company, 2014) sustenta a expectativa de que a demanda de pedras naturais acompanhe essa tendência. A produção mundial alcançou, em 2011, 116 milhões ton, crescimento de 4% em relação a 2010, representando, em termos monetários, US\$ 72 bilhões. Desse total, 68,5 milhões ton (59%) corresponderam ao mármore, ao travertino e à pedra calcária; outros 41,7 milhões ton (36%) ao granito, quartzito e similares; e 5,8 milhões ton (5%) a outras pedras (OPMN, 2012). Deve-se destacar, ainda, que as rochas de silício, fundamentalmente o granito, apresentam o maior ritmo de crescimento, passando de apenas 10%, na década de 1930, a cerca de 40% no início deste século (Ashmole e Motloun, 2008).

14. Lei de Reforma Parcial da Lei de Mineração de Bolívar 2011.

China, Índia, Itália, Irã, Turquia, Espanha e Brasil são os maiores produtores de pedra natural, respondendo por mais de 70% da produção mundial.¹⁵ A Itália, referência mundial da indústria, principalmente em mármore, é o país que agrega mais valor ao recurso. Em 2003 ela era o principal exportador de produtos terminados (38%), e respondia por 18% das importações. No caso do granito, a China é o maior exportador do produto bruto, embora também importe grandes quantidades de blocos que são transformados primariamente e exportados (IBM, 2011).

Do ponto de vista da demanda, o principal importador são os Estados Unidos que, em 2011, alcançaram a cifra de US\$ 2,2 milhões, seguido pela China, com US\$ 411 milhões, e a Itália, com US\$ 321 milhões (OPMN, 2012).

Descrição geral do setor na Venezuela

De acordo com a classificação internacional CIIU-REV4, a indústria de pedra natural, considerando suas duas grandes agrupações (calcários e silícios), está classificada nos grupos 0811 (extração) e 2396 (processamento) (quadro 5).

QUADRO 5

Integração da cadeia de produção e distribuição

	Classificação CIIU-REV 4	Produtos	Atividades
Integração ↓	0811 – Extração de pedra, areia, argilas comuns, gesso e anidrita	Rochas naturais (arenitos, granitos, pórfiros, sienitos, travertino, mármore e algumas pedras calcárias).	Exploração de jazidas para produzir pedra para construção, talhada em massa ou sob forma de pedras grosseiramente desbastadas ou cortadas mediante serra ou por outros meios para obter material para ser processado.
	2396 – Corte, talho e acabamento da pedra (transformador primário)	Painéis para a construção, louças, móveis de pedra, bancadas, monumentos funerários, estátuas, tetos e outros usos.	Cortado, talhado e acabado.
	Transformador secundário	Topes, louças para pisos e revestimento, monumentos.	Elaboração de diferentes produtos.
	Comercialização	Produto acabado.	Construtores e distribuidores.

Elaboração dos autores.

7.2 Evolução da indústria na Venezuela

A indústria de pedra natural como atividade industrial organizada é recente. Até os anos 1980 ela teve caráter artesanal, com exceção de poucas empresas nacionais, destinadas a cobrir o mercado interno, principalmente dos monumentos funerários.

A abertura econômica na década de 1990 promoveu a entrada de investimento estrangeiro que orientou-se, em grande medida, para a exploração de recursos naturais. A aprovação da Lei de Exploração Mineira do Estado de Bolívar, em 2002, estabeleceu as modalidades para o desenvolvimento da atividade entre as que se consideravam a outorga de concessões para a exploração direta das jazidas. Como consequência, instalaram-se algumas empresas nacionais e várias estrangeiras, estas últimas para aproveitar as jazidas diferenciadas, orientando sua produção à exportação.

Em 2005 existiam, em Bolívar, oito empresas dedicadas à exploração de granito, sendo três delas espanholas. Suas atividades resumiam-se à extração e à obtenção de blocos de 30 ton para serem enviados aos seus países de origem para a transformação. A partir de 2008, registram-se mudanças

15. Baka (2011).

importantes. As empresas estrangeiras começaram a diminuir suas produções, até paralisá-las totalmente, finalizando, assim, um ciclo de industrialização orientada para a exportação do recurso natural bruto (tabela 6).

TABELA 6
Importações espanholas de granito em estado bruto
(Em mil ton)

	Anos							(%)	Variação 2005-2011 (%)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Venezuela	32,55	16,84	29,41	19,66	13,39	8,46	8,05	2,71	-75,27
Total	666,09	669,07	760,95	514,14	391,24	445,12	297,51	100,0	-55,33

Elaboração dos autores.

Justamente em 2008, como parte da iniciativa do governo em promover um modelo econômico socialista com participação do Estado, se decide incursionar diretamente nesse setor, criando a empresa Granitos Bolívar, orientada à elaboração de louças, lâminas e bancadas, com vistas ao fornecimento nacional.¹⁶ Esta iniciou suas operações em 2013, com uma capacidade de processamento de 48 mil m³ por ano.

Na atualidade, as dez empresas nacionais afiliadas à Asociación Nacional de Graniteros de Venezuela (Anagraven), respondem por 75% da capacidade estimada, de aproximadamente 200 mil m² anuais, de produtos laminados e louças. Estas, por sua vez, são destinadas aos “marmoleros” – denominação que se dá na Venezuela ao setor que abrange os processadores secundários encarregados de elaborar produtos finais – e compostas por aproximadamente quatrocentas pequenas empresas.¹⁷ Esta organização da produção apresenta alto dinamismo econômico.

7.3 Reservas de recurso

A existência de importantes reservas de granito pode tornar a Venezuela um *player* importante no âmbito regional (América do Sul e Caribe). Um estudo das reservas do estado Bolívar evidencia a existência de uma adequada dotação de recursos em relação à quantidade, à diversidade e à qualidade (tabela 7).

TABELA 7
Reservas do granito do Estado Bolívar: estimativas por cores

Cor genérica	Reservas provadas (m ³)	Reversas prováveis (m ³)
Cinza	2.062.590,05	2.632.847,00
Vermelho	3.977.979,00	4.954.428,60
Rosado	10.094.463,33	10.940.000,00
Amarelo	12.000,00	15.000,00
Verde	266.775,00	300.000,00
Preto	513.593,60	903.753,60
Multicolor	7.980.550,61	9.306.332,00
Total	24.907.951,59	29.052.361,20

Fonte: Adaptado de Ángel *et al.* (2008).

16. Inauguran... (2013).

17. Uma das empresas privadas e a empresa pública estão capacitando transformadores vinculados às comunidades.

Ainda que as reservas comprovadas mais abundantes sejam os clássicos rosados, deve-se destacar a existência de importantes quantidades de granito multicolor que, conforme as tendências de mercado, podem ser classificados como material exótico e alcançar grande aceitação. Estudos mais recentes realizados pelo Instituto Autônomo Minas Bolívar (Iamib) incrementaram significativamente as reservas comprovadas no estado. Estimativas conservadoras as contabilizam em 60 milhões de m³.¹⁸

Ampliação da produção e padrão tecnológico

No presente, a indústria de granito venezuelana encontra-se em ampliação. Tanto as empresas privadas quanto a Granitos Bolívar estão em modernização de seus processos mediante a aquisição de novos equipamentos de produção. Trata-se de uma redefinição do padrão tecnológico, com a substituição dos tradicionais teares de fios de aço por teares de corte de fio diamantado.

Para efeitos de comparação, quando se analisa a indústria de granito brasileira, maior produtora do continente, a Venezuela atualmente possui, aproximadamente, 10% do número de teares tradicionais existentes no Brasil (120 e 1.200, respectivamente).¹⁹ Entretanto, o plano de aquisição de teares de corte de fio diamantado por parte da indústria venezuelana para os próximos doze meses,²⁰ entre quatro e seis teares, diminuirá significativamente estas diferenças.

Uma vantagem estratégica que a nova tecnologia traria remete-se à compatibilidade com as características geofísicas dos blocos. O granito venezuelano, devido ao seu grau de rigidez, maior que o brasileiro, apresenta desvantagem em termos de produtividade quando são processados pelo corte por serra. Não obstante, essa situação se inverte quando se utilizam teares diamantados (que alcançam maiores índices de produtividade e precisão de corte com blocos de maior densidade). A melhoria tecnológica levaria a uma vantagem competitiva extra no caso venezuelano,²¹ explicável pelo fato de que a maior rigidez do granito (dureza grau 7, o mais elevado do mundo), resulta em menor consumo dos abrasivos dos fios diamantados, ainda que tardem mais tempo no corte.

Esse processo de modernização apresenta também uma oportunidade na integração Brasil-Venezuela. Esta refere-se à origem dos novos equipamentos. Os teares de corte de fio diamantado são produzidos por empresas brasileiras no estado de Santa Catarina. Ainda que a Venezuela pudesse encontrar equipamentos com preços e características tecnológicas favoráveis em outras partes do mundo (China e Europa), a exclusividade dada aos produtos brasileiros é resultado das condições vantajosas que oferece a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) para a aquisição de equipamentos ao interior de seus países-membros.

Com a aquisição dos novos teares, a previsão de ampliação da produção estipula um aumento das atuais 22 mil toneladas métricas anuais (TMA) para mais de 40 mil TMA até finais de 2015, e de aproximadamente 80 mil TMA em 2016, podendo posicionar-se a produção nacional em mais de 300 mil TMA em 2017.²²

18. Entrevista concedida por Jhon Madero, presidente do Iamib (Madero, 2014).

19. Entrevista concedida por Enrique García, diretor da Anagraven (García, 2014).

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

7.4 Oportunidades de integração com o Norte do Brasil

Em Roraima existem alguns transformadores artesanais. A provisão de produtos de granito advém fundamentalmente da região Norte (Rondônia) e Sudeste. As produtoras de granito (estatais e privadas) do estado de Bolívar podem gozar de vantagens de localização, dada a proximidade com Boa Vista e Manaus. Neste caso, o perfil dos produtos para exportação tende a concentrar-se nas lâminas de granitos polidas.

Possibilidades de complementaridade produtiva: exportação

Atualmente a demanda do mercado doméstico venezuelano poderia absorver 100% da produção nacional. Entretanto, a situação macroeconômica atual leva à exportação como imperativo do setor pela necessidade de divisas para a aquisição de reposição de máquinas e de contratação de serviços técnicos. Neste estudo não se trata apenas das novas máquinas de corte de fio diamantado, mas também fresadoras, polidoras e de manutenção dos equipamentos (como as reparadoras de fios diamantados).

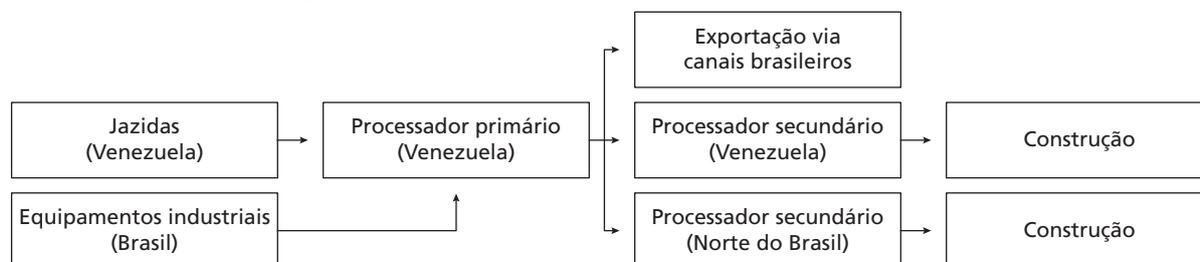
Nessa etapa, um fator competitivo crucial é a cooperação interempresarial. Em termos de produção, as empresas venezuelanas são pequenas quando se trata de aspirar a participar em mercados globais. Nesse sentido, devem aproveitar economias derivadas de uma eficiente integração das atividades primárias e de transformação que possam usufruir ao máximo as vantagens de suas jazidas. Quanto ao tema do fortalecimento técnico (intercâmbio de informação e de geração de conhecimento), o estado deverá ter um papel preponderante como promotor, além de potencializar a participação nos diferentes blocos econômicos e de cooperação. Desta maneira, podem ser atenuadas as dificuldades identificadas para novos entrantes.

Na conformação do *cluster*, as empresas venezuelanas teriam papel primordial na extração e no processamento do mineral (diagrama 2). Os processadores, além de atender à demanda local, poderão fornecer produtos aos transformadores secundários do Norte do Brasil, além de se associarem aos exportadores do Sudeste brasileiro para acessarem mercados internacionais.

O fortalecimento da capacidade produtiva desses processadores primários dependerá, em grande medida, da indústria de bens de capital de Santa Catarina, que deverá fornecer não só as máquinas e os equipamentos, como também assistência técnica. Esta última será determinante para que as empresas venezuelanas alcancem níveis ótimos de uso e operação e, inclusive, de intervenção para a manutenção e a adequação desde o maquinário aos requerimentos produtivos (diagrama 2).

DIAGRAMA 2

Cluster binacional de granito



Elaboração dos autores.

Quanto ao acesso aos mercados de exportação para os produtos venezuelanos, sua factibilidade estará condicionada pela possibilidade de acessar aos canais de comercialização brasileiros, elemento-chave para a internacionalização do *cluster*. Neste caso, os acordos governamentais e a vontade dos empresários de ambos os países em adotar estratégias conjuntas seriam decisivas para o êxito do objetivo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A região de fronteira entre Brasil e Venezuela pode se constituir em um dos espaços mais dinâmicos de integração econômico-produtiva na América do Sul. Importante dotação de recursos naturais e fontes de energia limpa, além de importantes parques industriais nos extremos de um eixo de integração, constituem uma *baseline* para políticas de desenvolvimento baseadas na complementaridade produtiva. A curta distância e a existência de comunicação terrestre entre os espaços industriais e a proximidade com os portos do Caribe conformam um espaço natural de integração que atenua um dos grandes empecilhos para o desenvolvimento da região Norte do Brasil: as longínquas distâncias em relação a outras regiões do país e as respectivas dificuldades de acesso.

Identificaram-se três setores nos quais, no curto prazo, podem se promover ações concretas de integração. O granito apresenta oportunidades ao existirem jazidas diferenciadas no estado Bolívar, cuja industrialização se pode realizar conformando um *cluster* binacional que: *i*) incorpore empresas de bens de capital brasileiras para fortalecer empresas venezuelanas de transformação; *ii*) supram as necessidades de construção nas cidades do Norte do Brasil; e *iii*) atinjam mercados internacionais mediante associação com empresas brasileiras e seus canais de comercialização internacional já consolidados.

No desenvolvimento do polo naval-fluvial de Manaus se identificaram possibilidades de complementaridade produtiva que transcendem o eixo de integração e envolvem diversos setores industriais. As indústrias de ferro e de alumínio são fornecedoras potenciais de insumos-chave para o polo. Porém, as indústrias de vidro, petroquímica e química – da região central da Venezuela – elaboram produtos de amplo uso na indústria naval leve (embarcações esportivas e de pescaria), considerada de grande importância para o êxito do polo naval-fluvial. Não menos importante, o desenvolvimento do eixo Orinoco-Apure pode se constituir em uma significativa oportunidade de mercado para os produtos do polo.

Por fim, a agricultura adquire caráter estratégico nessa proposta de integração. Eixo central da política de desenvolvimento de Roraima, ela vai requerer grandes quantidades de fertilizantes, alguns dos quais podem ser fornecidos imediatamente pela Venezuela, enquanto outros estão em nível de projetos no Plano Petroquímico 2013-2019. A partir de um arranjo bimodal, a produção agrícola do estado, em grande medida, pode se orientar ao abastecimento do mercado venezuelano – que apresenta grande demanda por acesso a alimentos.

De forma complementar e com intuito de equalizar as assimetrias na balança comercial binacional, deve-se aproveitar a conjuntura favorável de aproximação entre os governos de ambos os países para impulsionar políticas públicas que promovam a assistência técnica e o suporte tecnológico brasileiro, para colaborar com o país vizinho em seu desafio na atualização das estratégias de desenvolvimento e na busca de soluções aos problemas técnicos e de infraestrutura para a promoção industrial e da agricultura, razão pela qual ambos os governos deverão coordenar políticas que transcendam a matéria econômica, priorizando a cooperação tecnológica.

REFERÊNCIAS

- AIMM – ASOCIACIÓN DE INDUSTRIALES METALÚRGICOS Y DE MINERÍA DE VENEZUELA. Informe especial: Mercosur. **Revista AIMM**, n. 153, p. 31-42, 2013.
- ALBUQUERQUE, J. *et al.* Fitossociologia e características morfológicas de plantas daninhas após cultivo de milho em plantio convencional no cerrado de Roraima. **Revista Agro@ambiente**, v. 7, n. 3, p. 313-321, 2013. *On-line*.
- ÁNGEL R. *et al.* Economía minera: caracterización económica minera de la industria de los granitos ornamentales del estado Bolívar. **Saber**, v. 20, n. 1, p. 103-108, 2008.
- ASHMOLE, I.; MOTLOUNG, M. Dimension stone: the latest trends in exploration and production technology. *In: THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON SURFACE MINING*, 2008, Johannesburg. **Annals...** Johannesburg: The Southern African Institute of Mining and Metallurgy, 2008. p. 35-70. Disponível em: <<http://goo.gl/pX5LX3>>.
- BAKA – WEST MEDITERRANEAN DEVELOPMENT AGENCY. **Natural stone sector report**. Istanbul: Baka, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/mfDYus>>.
- BRASIL. Governo do Estado do Amazonas. **Estruturação do complexo naval, mineral e logístico do Amazonas**: termo de referência. Manaus: Seplan, 2013.
- _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Intercâmbio comercial brasileiro: países e blocos econômicos**. [S.l.]: MDIC, jan.-abr. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/QA754X>>.
- CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Acompanhamento da safra brasileira: grãos**. Brasília: Conab, 2014. v. 1. (Observatório Agrícola, n. 7). Disponível em: <<http://goo.gl/yAQMv3>>.
- COSTA, M. M.; SILVA, M. O. A indústria química e o setor de fertilizantes. *In: SOUZA, F. L. (Ed.). BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. v. 2.
- GARCÍA, E. **Entrevista “O granito na Venezuela”**. [out. 2014]. Entrevistadores: Alexis Mercado e Roberto Vasques. Caracas: Anagraven, 2014.
- GILBANE BUILDING COMPANY. **Building for the future: construction economics – market conditions in construction**. [S.l.]: Gilbane, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/aHVaov>>.
- IBM – INDIAN BUREAU OF MINES. **Indian Minerals Yearbook 2011**. part. II. Nagpur: IBM, 2011.
- INAUGURAN planta procesadora de granito en Bolívar: es la más grande de Venezuela. **Noticia Al Dia**, 15 Feb. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/MUXqo0>>.
- MADERO, J. **Entrevista “O Granito no estado de Bolívar”**. [dez. 2014]. Entrevistadores: Alexis Mercado e Roberto Vasques. Ciudad Bolívar: Alfarería Bolívar, 2014.
- NAHASS, S.; SEVERINO, J. **Calcário agrícola no Brasil**. Rio de Janeiro: Cetem/MCT, 2003. (Serie Estudos e Documentos, n. 55). Disponível em: <<http://goo.gl/JiepUE>>.
- OPMN – OBSERVATORIO DEL MERCADO DE LA PIEDRA NATURAL. **Informe sectorial de la piedra natural en España 2012**. Europa: OPMN; Aidico, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/LyPW2u>>.
- VALE JÚNIOR, J. *et al.* Solos da Amazônia: etnopedologia e desenvolvimento sustentável. **Revista Agro@ambiente**, v. 5, n. 2, p. 158-165, 2011. *On-line*. Disponível em: <<http://goo.gl/dUpnpj>>.
- ZULIAN, C.; DONÁ, E.; VARGAS, C. **Revestimentos**. Paraná: UEPG, 2002. (Notas de aula do curso de Engenharia Civil).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMPOS NETO, C. A. S.; POMPERMAYER, F. M (Orgs.). **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Ipea: Brasília, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/amVIxt>>.

KONSTANTY, J. Sintered diamond tools: trends, challenges and prospects. **Powder Metallurgy**, v. 56, n. 3, 2013.

LINS, N. V. M. *et al.* **Construção naval no Amazonas**: proposições para o mercado. Projeto Thecna-Ufam. Manaus: Ufam; Thecna, 2010. (Coleção Naval no Amazonas, v. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/B2RCrr>>.

ORTIZ, A.; LÓPEZ, L. El cultivo de arroz (*Oryza sativa L.*) en Venezuela. **Revista Alcance**, n. 72, dic. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/g96dBf>>.

PAÜLO, A. *et al.* Economía minera: caracterización económica minera de la industria de los granitos ornamentales del estado Bolívar. **Saber**, Cumaná, v. 20, n. 1, p. 103-108, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/EtkhW6>>.

SILVA, A. Potencialidades de uso agrícola del fosfoyeso en Venezuela. *In*: CONGRESO VENEZOLANO DE LA CIENCIA DEL SUELO, 19., Calabozo, 2011. **Anais...** Calabozo: Unfer; Pequiven, 21-25 Nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/mFG2Tl>>.

TROSTLE, R. **Global agricultural supply and demand**: factors contributing to the recent increase in food commodity prices. Washington: USDA, 2008. (USDA Outlook, n. WRS-0801).

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular Para la Agricultura y Tierras. **El cultivo de la soya en la mesa de Guanipa**. 2. ed. Caracas: Inia; Inder; Odebrecht, 2012.

TRAJETÓRIA DO MERCOSUL E MUDANÇA DE PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES PARA A CRISE DO BLOCO¹

Sérgio Abreu e Lima Florêncio²

RESUMO

O Mercosul enfrenta uma crise nos últimos quatro anos, cujos sintomas são: perda de prioridade no contexto da política externa brasileira (PEB); resultados comerciais modestos; perfurações da tarifa externa comum (TEC); baixa internalização de decisões do Mercosul nos ordenamentos jurídicos internos; e incapacidade de negociar acordos de preferências comerciais/Acordos de Livre Comércio (ALCs) com economias de grande porte. A crise é examinada tendo como parâmetros as mudanças de paradigmas e de posições da PEB e seus efeitos sobre a prioridade do Mercosul para o Brasil. As cinco seguintes interpretações destinadas a explicar as causas da crise são estudadas, tendo esse referencial teórico (paradigmas) e empírico (posições políticas): *i*) adoção do modelo intergovernamental em lugar da supranacionalidade; *ii*) mudança do paradigma americanista/institucionalista pragmático (FHC) para o globalista/autonomista (Lula/Dilma); *iii*) criação da Unasul como fonte de fragilização do Mercosul e de politização da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA); *iv*) modelo atípico do Mercosul, ausência de um padrão *hub and spoke*; e *v*) a crise seria resultante do divórcio entre a PEB e a Argentina na era Menem/Fernando Henrique e da confluência de políticas intervencionista nas presidências do casal Kirchner e de Lula – segundo mandato/Dilma. A conclusão aponta para o forte poder explicativo das interpretações *ii*), *iii*) e *iv*).

Palavras-chave: Mercosul; política externa brasileira; integração regional.

THE PATH OF MERCOSUR AND PARADIGM CHANGES IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: POSSIBLE INTERPRETATIONS FOR THE BLOC'S CRISIS

ABSTRACT

Mercosur has been under a crisis for the last four years, the main symptoms of which are: decreasing priority in the context of Brazilian Foreign Policy (BFP); growing number of exceptions within its Common External Tariff (CET); decreasing number of Mercosur decisions embodied in each country's domestic legal framework; Mercosur's incapacity to effectively negotiate free trade agreements (FTAs). Changes in BFP's paradigms and positions are used as main parameters for the crisis' examination. Five interpretations for Mercosur's crisis are studied, within the scope of both that theoretical (paradigms) and empirical (positions) framework: *i*) adoption of an intergovernmental model, instead of a supranational one; *ii*) paradigm change in BFP's, from an Americanist/pragmatic institutionalist (under President Cardoso) to a globalist/autonomist one (under Presidents Lula and Dilma); *iii*) Unasur's creation, as a source of Mercosur's weakening and IIRSA's politicization; *iv*) Mercosur's incapacity to embody a hub and spoke pattern of integration; and *v*) Brazil's and Argentina's foreign policy polarization under Menem and Cardoso as well as both countries' interventionist economic policies under the Kirchners and Lula/Dilma. The paper's conclusions identify interpretations *i*), *ii*), *iii*) and *iv*) as adequate explanations for the crisis.

Keywords: Mercosur; Brazilian foreign policy; regional integration.

JEL: F15.

1. Uma versão estendida deste trabalho será publicada como Texto para Discussão do Ipea, atualmente no prelo.

2. Pesquisador da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte), mestre em Economia pela Universidade de Ottawa, diplomata de carreira e ex-embaixador do Brasil no Equador, México e Genebra (ONU).

1 INTRODUÇÃO

Desde sua criação com o Tratado de Assunção de 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu como um projeto econômico-comercial e político-estratégico: ampliar e consolidar a influência regional e internacional do Brasil, por meio do intercâmbio comercial e da concertação político-estratégica no nível regional. Naquele momento, visava igualmente aumentar o poder de barganha do Brasil diante da Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC), que evoluiria mais tarde para a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). A aproximação com a União Europeia também foi perseguida desde o início, tanto como fonte inspiradora para a integração quanto por representar um contrapeso à ZHLC e à Alca.

Na primeira década de existência do Mercosul, o Brasil era o líder de um processo com dupla vocação: promover o regionalismo aberto no plano comercial e de investimento, bem como ampliar a influência político-estratégica regional e internacional do país. Contudo, apesar do intenso intercâmbio gerado nos anos 1990, quando as exportações intrazonais foram multiplicadas por seis, o Mercosul perdeu, posteriormente, muito de seu dinamismo comercial nos anos seguintes, na esteira das sucessivas crises enfrentadas por Brasil e Argentina, as maiores economias do bloco. A participação relativa do Mercosul no total das exportações brasileiras caiu de 17,3% em 1997, para 8,5% em 2013, uma queda que só pôde ser parcialmente revertida com a entrada da Venezuela no bloco a partir deste ano.³ E, para além da estagnação dos fluxos comerciais entre seus membros, não se vislumbra para os próximos anos uma mudança significativa na trajetória das negociações do Mercosul com outros blocos econômicos que pudesse lhe devolver o dinamismo dos seus primeiros anos.

Embora a crise do Mercosul seja comumente mencionada na mídia nacional e em obras recentes da literatura de economia e relações internacionais, não há consenso quanto às suas causas. De um lado, as divergências econômicas e políticas de Brasil e Argentina e a ausência de uma estratégia clara de inserção internacional conjunta são apontadas como possíveis determinantes da crise. De outro, a própria forma como o Mercosul foi concebido e sua trajetória institucional posterior também podem contribuir para explicar sua estagnação atual. Certamente estes e vários outros fatores tiveram alguma influência sobre o desempenho do bloco do Cone Sul; contudo, é necessária uma análise mais detida sobre esses condicionantes a fim de identificar aqueles que efetivamente tiveram um papel decisivo para a crise. O objetivo deste artigo é, pois, identificar os principais sintomas da crise do Mercosul e, a partir desse diagnóstico, mapear e analisar as principais explicações encontradas na literatura para os descaminhos do bloco, com vistas a identificar no futuro possíveis soluções que permitam reconduzi-lo aos objetivos que nortearam seu projeto original.

Este artigo divide-se em três seções, incluindo esta introdução. A segunda seção busca sintetizar as principais explicações encontradas na literatura para os entraves ao desenvolvimento do Mercosul. Na quarta e última seção são debatidos os pressupostos destas explicações e o impacto efetivo dos fatores por elas apontados como decisivos para a deterioração das relações do bloco, de modo a identificar aquelas que apresentam maior poder explanatório para a crise, com vistas a apontar futuramente possíveis soluções para os desafios enfrentados pelo Mercosul.

3. A inclusão da Venezuela eleva, em 2013, a participação do Mercosul no total das exportações brasileiras para 11,60%. Brasil (2013).

2 AS INTERPRETAÇÕES DA CRISE DO MERCOSUL

2.1 Primeira interpretação: modelo ineficaz de negociação entre os países-membros

Autonomia e desenvolvimento são os dois princípios norteadores da política externa brasileira para um expressivo número de autores, a exemplo de Mariano e Ramanzini (2012). O princípio da autonomia tende a produzir uma política de integração que tem como fundamento o caráter intergovernamental do processo. Ao mesmo tempo, o princípio do desenvolvimento tende a gerar dificuldade para a política externa brasileira lidar com a questão das assimetrias do Mercosul.

Apesar do alto grau de continuidade dos dois princípios básicos, a autonomia tende a revelar-se mais permanente, pois está associada ao Estado, enquanto o desenvolvimento é mais ligado à ação do governo. Assim, o princípio do desenvolvimento manifestou-se de diferentes formas: como defensor de um modelo agrário-exportador, de uma economia em processo de industrialização ou de uma política de liberalização comercial.

O princípio da autonomia sofre transformações bem menos frequentes e notam-se, sobretudo, matizes na sua percepção. Assim, nos governos Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso era visível a crença de que a intergovernabilidade e a baixa institucionalização seriam capazes de impulsionar o processo de integração. Já no governo Lula, a autonomia estava associada a um maior grau de institucionalização, evidenciado com a efetivação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e a criação do parlamento do Mercosul.

A permanência daqueles dois princípios básicos – autonomia e desenvolvimento – está alicerçada em uma política externa que, historicamente, traz a marca da continuidade. Essa característica é ressaltada também por Amado Cervo.

Em nenhum país da América Latina foi tão difícil a transição do paradigma de política exterior do Estado desenvolvimentista para o paradigma do Estado liberal como no Brasil. (...) A maior parte do meio político, talvez possamos dizer o mesmo do meio diplomático, mas sobretudo o meio acadêmico, avaliou positivamente a estratégia de desenvolvimento brasileiro das últimas décadas e avançou o conceito de *globalização assimétrica*. O próprio Presidente Cardoso, embora ideologicamente simpático à expansão do neoliberalismo, usou o termo (*globalização assimétrica*) em conferências públicas, com o fim de denunciar efeitos contraproducentes da nova ordem internacional (Cervo, 2000).

Portanto, verifica-se na trajetória de inserção internacional do Brasil não só a centralidade dos conceitos de autonomia e desenvolvimento, como também a permanência de ambos, em virtude de ser a continuidade uma feição estrutural da PEB. Agora seria útil examinar como a transição de Fernando Henrique para Lula condicionou diferentes interações entre os princípios da autonomia e desenvolvimento, bem como suas consequências para a construção de narrativas para a política externa.

Para Mariano e Ramanzini, a sinergia entre autonomia e desenvolvimento ocorre em contextos de estabilidade interna. Assim, em um quadro de políticas que reforçam a estabilidade, a política externa ganha funcionalidade e beneficia-se mais do patrimônio do corpo diplomático. Por isso, no governo FHC – quando o desenvolvimento econômico ficou vinculado às políticas de liberalização econômica, privatização e redução do papel do Estado na economia – foi possível o conceito de autonomia dialogar com o de desenvolvimento e emergir a ideia de “autonomia pela participação-integração”.

Assim, o traço de continuidade da PEB, bem como a centralidade e a continuidade dos princípios de autonomia e desenvolvimento, tem uma influência decisiva sobre os rumos do Mercosul (Mariano e Ramanzini, 2012). O argumento básico é que a autonomia está associada a um modelo de integração intergovernamental, em que o grau de supranacionalidade é, por definição, reduzido e, em consequência, o aprofundamento do Mercosul torna-se um objetivo de muito remota e difícil concretização. Se por um lado fecha os caminhos do aprofundamento, por outro o modelo intergovernamental abre as portas para a ampliação do Mercosul, como pode ser visto pelo ingresso da Bolívia e Venezuela como membros plenos do bloco. A interpretação dessa “extensão” diverge segundo a coloração ideológica do analista, mas parece predominar a visão de que seria preferível um Mercosul mais dinâmico e atuante nas esferas comercial e política que um bloco maior, porém menos coeso.

Mariano e Ramanzini (2012) sustentam que ocorreria uma ruptura na matriz de comportamento da política externa brasileira, principalmente se houvesse uma mudança no princípio da autonomia. Como antes ressaltado, o princípio do desenvolvimento já demonstrou pelo menos três rupturas (economia agrário-exportadora; economia em processo de industrialização; e liberalização comercial). Apesar de participar ativamente de processos de integração, a PEB não abre espaços para perda de autonomia. “Trata-se de uma peculiaridade do Mercosul, pois os processos de integração têm como pressuposto central a perda de autonomia em algumas funções do Estado nacional, diminuindo, portanto, as possibilidades de atuação isolada do Estado” (Cervo, 2000, p. 30).

Essa situação – perpetuada ao longo do tempo – é identificada como o grande impedimento para o aprofundamento do Mercosul. Ou seja, sem perda de autonomia não há instituições supranacionais e, sem essas, não há aprofundamento das relações intrabloco.

Em contraste com essa visão, Paulo Roberto de Almeida (2012) questiona o pressuposto de que modelos supranacionais de integração sejam inerentemente superiores a modelos simplesmente intergovernamentais. Ou, dito de outro modo,

que instituições situadas acima e fora do alcance imediato dos governos nacionais são uma garantia de avanço no processo de integração, uma vez que as instituições “desnacionalizadas” saberão atuar de modo perfeitamente racional e consequente com os propósitos do acordo constitutivo, sem submeter-se à pressão dos governos (Almeida, 2012, p. 11).

Almeida sustenta ainda que existe uma superestimação do aspecto institucional e que a essência dos processos de integração reside antes na liberação dos entraves à livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. Nessa linha, argumenta que “o lado institucional constitui apenas o conjunto dos mecanismos e ferramentas que servem para guiar o processo. “(...) Ele é relevante e mesmo crucial, mas não pode ser considerado a essência mesma do processo de integração” (*Op. cit.*, p. 11). Igualmente, é sabido que mesmo nos organismos multilaterais os governos dos estados-membros continuam a exercer pressão sobre seus representantes, o que descaracteriza a pretensão de autonomia dessas instituições.

Outro argumento contrário ao modelo de supranacionalidade no âmbito do Mercosul reside na experiência de diversos processos de integração que funcionam de forma eficiente sem recorrer a esquemas de supranacionalidade. Os exemplos são abundantes: o Nafta; a rede de múltiplos acordos (inclusive frequentemente sobrepostos), que conforma o chamado regionalismo asiático;⁴ e os mais de 350 acordos comerciais registrados na OMC apenas nos últimos treze anos.

4. Para uma análise da complexidade dessa rede de acordos e dos mecanismos que asseguram o dinamismo e a coesão do processo de integração regional na Ásia, ver Bacelette (2012).

Diante do exposto, infere-se que o modelo escolhido para implementar as negociações no âmbito do Mercosul não contribuiu significativamente para a atual crise do bloco.

2.2 Segunda interpretação: o maior protagonismo global do Brasil reduziu a ênfase na integração com os vizinhos

Os paradigmas americanista e globalista constituem dois vetores que norteiam historicamente a PEB. O primeiro remonta à política de aproximação com os Estados Unidos no final do século XIX. “O americanismo marcou a República nascente como que por antinomia ao europeísmo com o qual se identificava a monarquia” (Cervo e Bueno, 2002). A vertente americanista, vinculada à ideia de uma aliança especial com os Estados Unidos, refletia distintas interpretações do legado de Rio Branco, onde os Estados Unidos eram considerados a potência global e hegemônica no hemisfério ocidental, representando, portanto, o eixo da política exterior brasileira (Lima, 1994). Uma aliança com o Brasil reforçava os pressupostos da doutrina Monroe, ao mesmo tempo em que uma parceria com os Estados Unidos beneficiava nosso país, pois o distanciava de eventuais disputas no teatro europeu. Nas primeiras cinco décadas do século XX o paradigma americanista predominou na PEB e rendeu frutos nas esferas regional e internacional, tendo contribuído para o Brasil obter um assento rotativo no conselho da Liga das Nações (Saraiva e Valença, 2012).

O paradigma globalista começou a manifestar-se com o envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial, que denotava aspiração de ampliar a participação do país em questões internacionais, ao mesmo tempo em que nos diferenciava do entorno regional. “O globalismo entendia que a diversificação das relações internacionais do Brasil aumentaria o poder de barganha político e econômico do país junto aos demais Estados, inclusive os Estados Unidos” (*Op. cit.*, p. 10). Contribuiu para seu surgimento a confluência de um conjunto de fatores, em que sobressaem: a emergência do nacionalismo, com vigorosa crítica à matriz americanista, tendo como expressão o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB); e o conceito de centro-periferia como matriz explicativa do fenômeno do desenvolvimento e das relações internacionais, no âmbito da Cepal (*Op. cit.*, p. 35).

Após um século de centralidade dos vetores americanista e globalista na PEB,⁵ esses dois paradigmas entram em crise no início dos anos 1990, durante o governo Collor. Os postulados do “pragmatismo responsável” que vigoraram durante o governo Geisel começaram a ser questionados por uma nova ordem internacional em gestação, com a queda do muro de Berlim, o desmembramento da União Soviética, o fim da Guerra Fria, o aparecimento de um mundo unipolar sob a égide dos Estados Unidos e, por último, mas não menos importante, o fenômeno da globalização.

No governo Itamar Franco desenvolveram-se esforços de integração regional, com o lançamento da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), e com esforços destinados a fazer avançar o Mercosul. Com o governo Fernando Henrique Cardoso construiu-se o paradigma “institucionalista pragmático” (Saraiva e Valença, 2012, p. 14), alicerçado na aspiração de uma maior projeção internacional do país e de uma liderança na América do Sul. Embora tenha dado continuidade à política econômica do presidente Cardoso, a política externa do presidente Lula inaugurava um novo paradigma – autonomista – em que

5. No seio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), contribuíram para uma visão brasileira do paradigma globalista as ideias do embaixador Araújo Castro sobre o que denominava “congelamento do poder mundial”. Segundo Lima (1994, p. 39-40), houve apenas dois momentos na diplomacia brasileira em que efetivamente predominou o paradigma americanista: o imediato pós-golpe de 1964 e o governo Collor. Sintomaticamente, tais períodos são também identificados como exemplos de ruptura da PEB e, ao mesmo tempo, como momentos em que o MRE não teve papel de protagonista na formulação da política externa.

ficava evidente na PEB um papel mais assertivo e o desejo de ser uma potência global. Para isso seria necessário não apenas a liderança na região, mas igualmente uma influência mais visível entre os países do Sul.

A primeira iniciativa da política externa de Lula coroada de êxito ocorreu na conferência da OMC de 2003 em Cancun e foi protagonizada pelo G20 – grupo criado com a decisiva participação do Brasil.⁶ Esse acontecimento, que projetou a atuação brasileira naquele foro de negociação comercial, incentivou a diplomacia brasileira a concentrar grande parte de sua atenção, de recursos intelectuais e humanos nas negociações comerciais multilaterais. Depois de longo e intenso processo negociador, em que o Brasil teve grande protagonismo, a rodada doha da OMC foi finalmente suspensa em junho de 2006 e retomada só ao final da década.⁷ Isso assegurou ao Brasil inegável projeção internacional e reconhecimento como um país-chave nas negociações multilaterais, refletido no convite ao país para participar da cúpula do G8 realizada em 2007 (Cervo, 2010, p. 13).⁸

Apesar dos sucessivos impasses nas negociações no âmbito da OMC e das escassas perspectivas de êxito da rodada roha, a diplomacia brasileira continuou a concentrar enormes esforços naquele foro. Essa hipertrofia da diplomacia econômica multilateral – quando já se fazia notória a impossibilidade de êxito da rodada – revelou-se um erro estratégico com graves consequências. Enquanto numerosos países engajavam-se em negociações bilaterais e concluía grande número de acordos preferenciais ou acordos de livre comércio, o Brasil ficou à margem desse processo. As justificativas para tal estratégia parecem residir mais em ambições de projetar a influência e o protagonismo brasileiro que em uma avaliação realista do interesse nacional.

Amado Cervo (2010, p. 16, tradução do autor) indaga: “Deveríamos continuar a apostar no livre comércio global, avançar em direção ao livre comércio bilateral, como recomendado pelos diplomatas da era Cardoso e alguns empresários, ou buscar uma alternativa no Sul?”⁹ Mas, se a pergunta foi adequada, a resposta apresentada pelo autor vem impregnada de irrealismo. Cervo afirma que “a alternativa do Sul” começou a materializar-se por meio do crescimento da China como parceiro comercial do Brasil e da promoção da integração sul-americana. Ora, é sabido que nosso comércio com a China é um fenômeno que decorre essencialmente das forças de mercado, e não decorreu de estratégia deliberada com os países do Sul. Ao mesmo tempo, a integração sul-americana pouco rendeu em termos comerciais, vide o Mercosul em crise e os poucos resultados alcançados pela rede de acordos Mercosul-Comunidade Andina de Nações (CAN).

Na realidade, ao não se lançar em negociações de acordos preferencias de comércio com outros parceiros, o Brasil ficava crescentemente refém do comércio com pouco dinamismo do Mercosul.

6. O G20 é um grupo pelos ministros de finanças e presidentes de bancos centrais das dezenoves maiores economias mundiais, além da União Europeia. Foi criado oficialmente em 2008 como um fórum de discussões para alinhamento das políticas nacionais de enfrentamento da crise global, mas gradualmente tem crescido em importância e abarcado outras áreas para além da economia.

7. A expectativa geral para a rodada doha era de que a conjugação de interesses da União Europeia e dos Estados Unidos fosse capaz de fazer avançar as propostas de maior liberalização do comércio na área industrial e de serviços sem grandes concessões, por parte dos desenvolvidos. Entretanto, os países do G20 articularam-se com sucesso na OMC para exigir maior dose de reciprocidade nas negociações, de modo a condicionar a liberalização naquelas duas áreas a concessões, por parte dos desenvolvidos, no setor agrícola (Cervo, 2010, p. 11).

8. O G8 é um grupo formado por Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Japão e Rússia. Em 2007, seus membros passaram a convidar Brasil, China, África do Sul, México e Índia para as reuniões de cúpula (G8+5), em um reconhecimento da crescente importância econômica e política destes países. Recentemente, a Rússia foi excluída das reuniões do grupo em razão do seu envolvimento no conflito da Ucrânia.

9. “Should one continue to wager on global free trade, move toward the bilateralism of free trade as advised by diplomats of the Cardoso era and some businessmen, or seek an alternative in the South?” (Amado Cervo, 2010, p. 16).

Ao mesmo tempo, deixou de exercer a devida pressão sobre os demais membros do bloco (sobretudo a Argentina) para flexibilizarem suas posturas e, assim, abrirem caminho para a negociação de acordos com economias de grande porte e avançar na única negociação de peso em curso, com a União Europeia.

Outra esfera de atuação internacional que dava ao Brasil grande visibilidade diplomática era o Conselho de Segurança das Nações Unidas, em que nosso país alimenta a aspiração – inteiramente legítima – de, por um lado, promover uma reforma do conselho, de molde a refletir a realidade da nova configuração do quadro internacional e, por outro, obter um assento como membro permanente. Nesse sentido, o Brasil atuou em estreita coordenação com o chamado G4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão), e em 2005 apresentou proposta para reforma do conselho, rejeitada pelos cinco membros permanentes, que nela anteviam possível diluição de poder e influência diante da ampliação do número de membros permanentes.¹⁰

Diversos outros exemplos poderiam ser citados de questões internacionais de grande relevância em que o Brasil teve, merecidamente, papel construtivo e relevante, como as relativas ao meio ambiente (Rio 92, Conferência sobre Mudanças Climáticas de Bali em 2007 e a Rio+20) e à governança financeira no âmbito do G20 financeiro. Esses exemplos de atuação internacional do Brasil elevaram a influência internacional do país e contribuíram, assim, para consolidar o paradigma globalista/autonomista da PEB ao longo do governo Lula. Porém, como consequência natural, perdeu relevância o paradigma americanista/institucionalista pragmático, prevalecente durante o governo de FHC. Isso teve consequências concretas e marcadamente negativas para o desempenho do Mercosul. Ficou claro para nossos parceiros nesse processo que declinava visivelmente a relevância do bloco no âmbito da PEB (Malamud, 2010).

Diante dos desenvolvimentos antes delineados, de seus desdobramentos sobre as prioridades da nova agenda diplomática brasileira e da mudança de percepção de nossos parceiros, é lícito concluir que o maior protagonismo global brasileiro, de fato reduziu a importância relativa da integração regional, contribuindo para o declínio do Mercosul.

2.3 Terceira interpretação: a criação da Unasul reduziu a prioridade do Mercosul enquanto catalisador da integração regional

A Unasul, embora formalmente destinada a promover a integração econômica da América do Sul, é muito mais um projeto político de afirmação da liderança brasileira na região que um esforço integracionista. Foi criada em 2004, mas sua institucionalização data de 2008, por ocasião da cúpula dos doze países sul-americanos em Brasília.

O desenvolvimento subsequente da Unasul acabou por revelar três aspectos importantes que condicionam os limites da política brasileira para a América do Sul, e, de certo modo, da integração da região como um todo. O primeiro foi o reconhecimento da dificuldade de se expandir o “modelo Mercosul” para a região (Saraiva, 2010). O segundo foi a incapacidade do modelo de “baixa institucionalização” (correspondente à Unasul) fazer avançar o processo de integração sul-americana para além dos discursos

10. Apesar da indiscutível legitimidade da postura brasileira, a aspiração a um assento permanente no conselho de segurança assumiu centralidade desproporcional no seio da PEB nos últimos doze anos. Essa crítica parece realista se considerarmos que as chances de materializar esse objetivo sempre foram marcadamente reduzidas. O excessivo ativismo brasileiro teve, também, o efeito perverso de cristalizar ainda mais as resistências de nossos vizinhos, opositores históricos do pleito brasileiro.

e do alinhamento ideológico. O terceiro foi evidenciar que o argumento de que “a integração brasileira com a região (por exemplo, o modelo Unasul) foi identificada como a melhor estratégia para a inserção internacional” (Saraiva e Valença, 2012, p. 18) não se mostrou realista diante dos problemas enfrentados pelo Brasil no processo de integração regional.¹¹

Paulo Roberto de Almeida (2012, p. 4) afirma que a Unasul não constitui um mecanismo de integração eficaz, devido à ausência de clareza quanto aos seus objetivos e excessivo componente ideológico:

A União das Nações Sul-Americanas (Unasul, 2008-2011), grupo que possui vagos objetivos integracionistas, mas que não definiu mecanismos estritamente focados na liberalização comercial, recupera, parcialmente, a agenda de trabalho da antiga Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana IIRSA, 2000) com propostas de caráter mais político.

O autor argumenta, ainda, que diversos membros da Unasul contraíram Acordos de Livre Comércio (ALCs) com países fora da região, como o Chile (signatário de diversos ALCs) e, mais recentemente, Peru e Colômbia, que concluíram ALCs recentes com os Estados Unidos (Almeida, 2012). Uma vez que a Comunidade de Estados Latino-Americanos (Celac), originária da Cúpula América Latina-Caribe, de 2011, segue a mesma linha de promover consultas e coordenação política sem propósitos de concluir acordos de integração, conclui-se que instâncias como a Unasul não podem ser consideradas iniciativas integracionistas, pois dedicam-se exclusivamente à coordenação política no âmbito de projetos de cooperação e não de integração.

Por sua vez, Malamud (2010) argumenta que os esforços da diplomacia brasileira não se traduziram em efetiva liderança regional. Na sua avaliação, o Brasil, “a quintessência do *soft power*”, não foi capaz de viabilizar realizações expressivas no plano regional, haja vista os resultados medíocres da Iirsa, a visível insuficiência do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), de 2005, e o reduzido impacto do parlamento do Mercosul, de 2006. Nessa mesma linha, a Unasul, destinada a amalgamar o Mercosul com a comunidade andina e a redefinir a área de influência do Brasil como a América do Sul (com conseqüente exclusão do México), não surtiu os efeitos almejados (Saraiva, 2010).

Diante desse quadro, é lícito concluir que a ascensão da Unasul e o conseqüente desvio de esforços por parte da diplomacia brasileira tem forte poder explicativo para a compreensão da atual crise do Mercosul.

2.4 Quarta interpretação: padrão de comércio inconsistente e deficiência dos mecanismos de superação das assimetrias intrabloco

Essa interpretação procura avaliar em que medida o sócio maior (Brasil) exerceu ou deixou de exercer o papel de propulsor do comércio exterior e do crescimento econômico das duas economias menores. Segundo Baumann (2011),

O exercício de integração criado a partir do Tratado de Assunção é único, em diversos sentidos. É provável que não exista outro grupo de países de dimensões tão díspares e com pretensão de constituir uma União Aduaneira.

11. Se, como propugnam Saraiva e Valença (2012), a Unasul constitui de fato a melhor estratégia para a inserção internacional, e se a projeção internacional representa uma prioridade superior ao Mercosul na PEB, deve-se então concluir que a Unasul não só compete em termos de influência regional com o Mercosul, como também afeta negativamente o bloco, ao cristalizar rivalidades e ressentimentos por parte da Argentina e dos países menores com relação ao protagonismo brasileiro. De fato, a agenda do Mercosul “político” – voltada a temas sociais e culturais e que assumiu grande relevância nos últimos anos –, pode ser interpretada como uma espécie de compensação pela progressiva perda da substância comercial e econômica no processo de integração.

Além disso, nenhum outro esforço de integração no hemisfério ocidental experimentou aumento tão pronunciado de transações intrarregionais (comércio e investimento) como o Mercosul até 1998, do mesmo modo que nenhum outro exercício apresentou retração tão intensa nessas mesmas transações quanto o Mercosul entre 1998 e 2003.

As dimensões da economia brasileira tiveram como consequência natural o fato de a TEC do bloco refletir a estrutura tarifária e os interesses comerciais do Brasil. Por conseguinte, Paraguai e Uruguai foram levados a aumentar suas alíquotas tarifárias, de molde a adequarem-se à TEC do Mercosul. Isso implicou desvio de comércio para esses países em condições nem sempre favoráveis, uma vez que antes podiam importar produtos a preços mais baixos que os praticados por Brasil e Argentina. É natural, pois, que os sócios menores esperem de Brasil e Argentina compensações comerciais ou de investimento capazes de reduzir as assimetrias e contrabalançar as perdas de curto prazo com a adoção da TEC.

Outra dimensão problemática do processo de integração está ligada à incapacidade ou à indisposição desses países de internacionalizarem as regras por eles acordadas. “De acordo com a Representação brasileira no Parlamento do Mercosul, das 120 decisões do Conselho Mercado Comum (CMC), somente 36 (o que corresponde a 30%) foram aprovadas nos legislativos dos quatro países” (Souza, Oliveira e Gonçalves, 2010, p. 278).

Essa situação de *deficit* de implementação doméstica de medidas acordadas pelo Mercosul é ao mesmo tempo causa e consequência de sua atual irrelevância comercial e econômica, o que é, sobretudo, verdadeiro para a economia brasileira. Apesar do crescimento do comércio no âmbito do Mercosul, sua magnitude é marcadamente inferior àquela presente em outras experiências de integração. A tibieza na implementação das decisões multilaterais, aliada à falta de rumo para o processo de integração, ao comportamento comercial atípico do país hegemônico e à falta de disposição política para promover a complementaridade produtiva em escala regional, explicariam a atual crise do Mercosul. Vejamos algumas evidências dessa tendência.

Um dos graves problemas do Mercosul reside no fato de o Brasil, como a maior economia, não ter exercido as funções esperadas do país hegemônico no bloco. Ao contrário, foi superavitário em seu comércio com os países menores (sobretudo o Paraguai), perfil incompatível com a ideia de que o sócio maior deve ser fonte de dinamismo econômico para as economias menores. Essa circunstância agravou o problema estrutural do Mercosul – as imensas assimetrias entre seus membros. Além disso, ganharam magnitude – sobretudo a partir da segunda metade dos anos 2000 – as diferenças entre um Brasil que depende cada vez menos do Mercosul (o dinamismo migrou para os mercados asiáticos) e os dois sócios menores, crescentemente dependentes da integração.

A trajetória do setor industrial nos quatro países do Mercosul no período 1990-2003 apresentou taxa de crescimento inferior à verificada no conjunto da América Latina. O diferencial de crescimento entre os dois sócios maiores foi muito elevado, mas mesmo o Brasil (com o maior crescimento) situou-se abaixo da média latino-americana. Especialmente preocupante foi a desindustrialização do Uruguai, cujo setor retrocedeu em 20,2% no período, contra um crescimento de 6,3% na Argentina, 23,2% no Brasil e 8,1% no Paraguai.

Um segundo aspecto notável é a diferença no grau de diversificação do setor manufatureiro. Enquanto para Paraguai e Uruguai mais da metade da produção de manufaturas está concentrada em dois setores – alimentos/bebidas e produtos têxteis – para Argentina e Brasil são respectivamente 5 e 6 o número de setores que correspondem à metade da produção de manufaturas nos dois anos considerados (*Op. cit.*, p. 14).

Ao mesmo tempo, o mecanismo que poderia compensar essas insuficiências do Mercosul como fonte de dinamismo exportador para os sócios menores – o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) – criado em 2004, necessita de reformas profundas para ganhar eficácia no objetivo central de reduzir assimetrias. Sem mencionar uma elevação substancial de seu capital, cujo montante atual de US\$ 100 milhões anuais é claramente insuficiente para fazer frente aos objetivos de seu mandato.¹²

Nas experiências exitosas de integração, em geral, há um país que é claramente o centro dinamizador do processo (*hub*), em torno do qual situam-se os demais países que dele participam, recebem os efeitos dinamizadores e, dessa forma, contribuem para ampliar a integração (*spoke*). No Mercosul, o Brasil não exerce claramente o papel de *hub*. Na verdade, o núcleo de dinamismo da segunda maior economia do bloco (Argentina) não está no Brasil, mas sim na China ou na União Europeia, que são os grandes importadores das *commodities* agrícolas – o setor hegemônico da economia do país vizinho.

É evidente que o Brasil constitui importante mercado para manufaturas da Argentina e produtos agrícolas do Uruguai, além de participar de um mecanismo de comércio administrado no setor automobilístico de grande relevância para os três países. Entretanto, a capacidade brasileira de irradiar dinamismo (*hub*) para as demais economias (*spoke*) é claramente limitada, uma vez que o Brasil não é o destino das exportações do setor hegemônico desses países (agricultura). Assim, seu papel de irradiador de crescimento em nossos sócios do Mercosul não é comparável à liderança dos Estados Unidos no Nafta, da China na integração do Sudeste Asiático, nem da Alemanha na União Europeia.

As considerações anteriores vão no sentido de reconhecer a ausência de um modelo *hub and spoke* no âmbito do Mercosul e a ineficácia de políticas efetivas de redução de assimetrias entre seus membros – em um contexto em que o sócio maior é superavitário no comércio com os parceiros menores. Tais fenômenos tiveram forte influência sobre os descaminhos do Mercosul e contribuem decisivamente para explicar sua atual crise.

2.5 Quinta interpretação: divergências na política externa dos principais sócios

Uma vertente de explicação para a perda de relevância comercial do Mercosul origina-se no padrão diferenciado de políticas econômicas seguidas por Brasil e Argentina. Vale recordar que o Mercosul foi precedido de aproximação econômica inaugurada no contexto político da redemocratização dos dois países (1986) e estimulada por um quadro internacional marcado pela formação de grandes blocos econômicos: Estados Unidos e Canadá preparavam-se para firmar um acordo de livre comércio (embrião do Nafta) em 1989; a Comunidade Econômica Europeia (CEE) superava o europessimismo e rumava em direção ao Projeto Europa de 1992; e os Tigres Asiáticos demonstravam o maior dinamismo daqueles países que adotavam o modelo de plataformas de exportação (Campbell, Rozemberg e Svarzman, 2000, p. 80).

12. A ausência de perspectivas de compensação aos sócios menores tem levado à busca de alternativas fora do bloco. Ilustrativo dessa tendência seria, por exemplo, o gesto do Paraguai – suspenso do Mercosul em função do *impeachment* do presidente Lugo – de solicitar *status* de observador junto à Aliança do Pacífico. A Aliança do Pacífico é um processo de integração comercial, integrado inicialmente por México, Colômbia, Peru Chile, e posteriormente também por Panamá e Costa Rica. Foi criado por ocasião de reunião em Lima pelos presidentes dos quatro primeiros países, que acordaram programa ambicioso para criar em curto prazo uma área de integração profunda (Guajardo, 2012, p. 241). Dentro da mesma linha, apesar da advertência e oposição firme do Brasil, o Uruguai firmou com os Estados Unidos o Tratado de Proteção de Investimentos. Naturalmente a ampliação significativa das “perfurações” na TEC seria também tendência na mesma direção. Cabe ainda notar que, além de uma influência econômica limitada por parte do Brasil sobre os demais membros do bloco em comparação com países líderes de processos de integração, no plano político regional o Brasil vem dividindo sua esfera de influência sul-americana com a Venezuela, que tende a concertar ações de política externa junto aos chamados membros “bolivarianos” do Mercosul – Equador e Bolívia.

No Cone Sul, o contexto político estimulava esforços de integração. Após o fiasco da Guerra das Malvinas (1982) – em que os militares viram frustradas suas expectativas de apoio dos Estados Unidos – a Argentina buscava novos rumos para sua política externa. Ao mesmo tempo, o regime militar no Brasil procurava normalizar as relações com a Argentina, sobretudo após o Acordo Tripartite (1979), que abriu caminho para a construção de Itaipu e para os acordos em matéria nuclear.

Essa convergência política foi capaz de avançar em um grande projeto de integração entre Brasil e Argentina, apesar da gravidade do quadro econômico no final dos anos 1980.

Os tempos dourados dos planos Austral e Cruzado eram coisa do passado e cediam lugar à hiperinflação argentina e aos graves desequilíbrios enfrentados por Sarney no Brasil, derivados dos elevados déficits fiscais e da moratória de 1986 (*Op. cit.*, p. 83).

Essa etapa de robusta aproximação bilateral foi pautada pelo Programa de Integração e Cooperação entre Argentina e Brasil (1986) e pelo projeto de mercado comum entre os dois países previsto no Tratado de Integração (1988). Até então os mecanismos adotados incorporavam protocolos setoriais inspirados em uma filosofia de política industrial e de dirigismo econômico.

Os efeitos econômicos iniciais dos protocolos setoriais foram, sem dúvida, notáveis. No começo dos anos 1980, por exemplo, as importações brasileiras de trigo argentino correspondiam a apenas 10% do total exportado desse produto pelo país vizinho, enquanto que após a vigência do Protocolo número 2 (trigo), o Brasil transformou-se no maior comprador, absorvendo 31% do total exportado em 1990. O trigo representava, nesse momento, entre 15% e 20% do total das exportações argentinas para o Brasil (*Op. cit.*, p. 91). Nessa mesma linha, o Protocolo número 1 (bens de capital), também teve importante impacto sobre o intercâmbio bilateral no setor, mas, nesse caso, beneficiou, sobretudo, o Brasil.

O comércio de bens de capital refletia as diferenças de escala e de conteúdo nacional entre as indústrias de bens de capital dos dois países. Em meados dos anos 1980, o requisito de valor agregado nacional para a participação da indústria de bens de capital nas contratações públicas era de cerca de 35% na Argentina, em claro contraste com o Brasil em que esse índice situava-se entre 80% e 90% (*Op. cit.*, p. 91).

A grande novidade do Mercosul não foi apenas a passagem de um processo de integração bilateral para quadrilateral, com a incorporação de Paraguai e Uruguai. Foi, sobretudo, a mudança de um esquema dirigista e industrializante – encarnado nos dois instrumentos citados – para um modelo comercialista e liberalizante, adotado no Tratado de Assunção (1991) (Almeida, 2011). Em lugar de política industrial, prevalecia a liberalização comercial: houve uma redução para a metade das alíquotas tarifárias aplicadas pelos quatro países, seguida de uma desgravação semestral de 7%, a qual deveria convergir, segundo o Tratado de Assunção, para uma desgravação total (tarifa zero) em 31 de dezembro de 1994, momento em que estariam igualmente definidas a TEC e as instituições da união aduaneira.

No início do processo, o Brasil exibia fortes desequilíbrios macroeconômicos: *deficit* fiscal elevado, taxa de inflação alta e frequentes minidesvalorizações cambiais. Por seu turno, a Argentina experimentava o regime de *currency board*, com conversibilidade e inflação baixa. Essas diferenças não impediram que o comércio intrazonal avançasse celeremente. O Cronograma de Las Leñas (1992) desenhava um *roadmap*, mas a amplitude dos requisitos necessários superava em muito a capacidade dos governos de materializá-los (*Op. cit.*, p. 5).

Apesar desse *deficit* de implementação, era visível o otimismo no plano político e comercial, o que convergiu para a assinatura, em dezembro de 1994, do Protocolo de Ouro Preto: o Mercosul seria dotado de personalidade jurídica de direito internacional e, assim, habilitado a negociar em conjunto acordos comerciais, como com a Zona Hemisférica de Livre Comércio (embrião da Alca) e com a União Europeia.

Na segunda metade dos anos 1990 o comércio intrazonal expandia-se de forma acelerada, mas o modelo econômico argentino, ancorado na paridade fixa dólar/peso e na conversibilidade, assegurava controle da inflação às custas de graves desequilíbrios: perda de competitividade, elevação dos *deficit* na balança comercial e aumento substancial da relação dívida externa/exportações (Ferrer, 2000, p. 8).¹³ O Brasil era o único país com que a Argentina tinha um saldo comercial expressivo ao longo dos anos 1990, mas assegurado de forma artificial, ou seja, por meio de um comércio administrado de duas *commodities* – petróleo e trigo – e automóveis.

Nos três primeiros meses de 1999, o Brasil foi palco de uma maxidesvalorização do real (da ordem de mais de 60%), enquanto a taxa básica de juros elevava-se para um patamar de 45%. Na Argentina a crise foi muito mais grave, com o abandono da paridade fixa dólar-peso e da conversibilidade, a introdução do *curralito* e uma crise política que levou o país a ter cinco presidentes em dois dias.

Raúl Bernal-Meza (1999, p. 10) assinala que até a crise comercial de 1999 entre Brasil e Argentina, o Mercosul era “o projeto de integração econômica mais bem sucedido de uma história de frustradas experiências latino-americanas”. Os problemas enfrentados pelo bloco são vistos pelo acadêmico argentino como o corolário de “evidentes desencontros de política externa” desde o governo Itamar Franco.¹⁴

Uma vez analisados alguns aspectos desse período histórico de dois mandatos dos presidentes Menem e Cardoso, caberia indagar se, ao longo dos governos dos presidentes Lula e Dilma no Brasil e do casal Kirchner na Argentina, ainda prevalecia a dicotomia na política externa e na visão de mundo dos formuladores de políticas de ambos os países. Este trabalho sustenta que a resposta é negativa. Naturalmente guardadas as devidas proporções, esses quatro presidentes percorrem diferentes caminhos, pois distinta é a realidade de Brasil e Argentina e distintos os contextos históricos em que atuam. Entretanto, o sentido dos movimentos guarda alguma aproximação, diferentemente das visões opostas prevalentes no período de Menem e Cardoso.

13. Ferrer (2000) menciona que em 1999 o *deficit* em conta-corrente da Argentina atingiu o elevado patamar de US\$ 12.6 bilhões, equivalente a 40% do valor das exportações. Entre os fatores que contribuíram para essa situação crítica, Ferrer aponta os seguintes: a dívida externa acelerou de forma exponencial ao longo dos anos 1990, o que levou a Argentina a registrar, no último ano da década, a pior relação dívida externa/exportações da América Latina (5,3 contra uma média regional de 2,2); a dívida externa impactou sobre a situação fiscal e ao longo da década os custos da dívida externa corresponderam entre 5% e 20% do gasto público consolidado; as oscilações da taxa de juros internacional introduziam um elemento de incerteza não administrável no orçamento e no balanço de pagamentos; em 1999 o PIB registrou queda de 3,5% e *deficit* na balança comercial de US\$ 5 bilhões.

14. A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso refletia sua visão do país como uma potência média. Assim, aspirava a uma liderança na América do Sul e desenvolvia uma política comercial destinada a promover a inserção internacional do país. O Mercosul assumia importância econômica como forma de introduzir um gradualismo na adaptação das estruturas produtivas ao fenômeno da globalização, sendo essa vista como portadora não só de oportunidades, mas também de assimetrias. No Brasil prevaleciam, portanto, as linhas de política externa tradicionalmente seguidas pelo Itamaraty: *low profile* nas relações com os Estados Unidos; fortalecimento do multilateralismo; aprofundamento da integração sul-americana, com o lançamento da Área de Livre Comércio Sul-Americana. Em contraste com essa política moderada e centrada do Brasil, a Argentina nos dois mandatos do presidente Menem (1989-1999), optou por uma política de firme alinhamento com os Estados Unidos, identificação com os princípios do Consenso de Washington, abandono de conceitos defendidos pela Cepal e dos paradigmas do Estado desenvolvimentista, abertura comercial unilateral e adoção do modelo de regionalismo aberto no processo de integração. No plano da formulação e implementação da política externa, era visível, pois, o contraste entre Brasil e Argentina. Enquanto no primeiro a diplomacia preservava seu espaço, na Argentina, assim como em outros países da região, “as chancelarias foram em boa medida silenciadas, como guardiãs que eram do patrimônio político da filosofia desenvolvimentista” (Cervo, 2000, p. 8).

Embora as linhas de política externa de Brasil e Argentina nos mandatos de Menem e Cardoso tenham trilhado caminhos teóricos e empíricos radicalmente distintos, isso não parece ter contribuído para impasses ou crises no processo de integração. Ao contrário, essa foi uma fase de acelerado crescimento do comércio intrabloco. Já no período dos governos Kirchner, na Argentina, e de Lula/Dilma, no Brasil, a convergência ideológica em um contexto de relativa estabilidade macroeconômica em ambos os países tampouco parece ter influenciado de forma significativa na trajetória do Mercosul. Essa avaliação nos conduz, portanto, a concluir que a quinta interpretação apresentada tem reduzida capacidade de explicar a crise do bloco.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Mercosul contemplava originalmente contribuir para ampliar a influência brasileira tanto no plano político quanto no plano econômico. Nosso país era o líder de um processo com tripla vocação: elevar o comércio intrabloco; promover o regionalismo aberto no plano comercial e de investimento; e projetar a influência político-estratégica regional e internacional. Entretanto, a partir dos anos 2000, ganharam exagerada dimensão as motivações de índole geopolítica e de política externa (projeção da influência do Brasil no contexto global), ao mesmo tempo em que se eclipsavam os objetivos econômicos e comerciais do processo de integração.

Por que o desempenho do Mercosul foi tão modesto na geração de comércio entre seus membros, comparativamente a outros processos de integração no mundo? Este artigo procurou examinar o poder explicativo de cinco interpretações para a crise vivida pelo Mercosul nos últimos anos, construídas a partir da análise das mudanças de paradigmas e de posições da política externa brasileira.

Nesse sentido, demonstrou-se que a passagem do paradigma americanista/institucionalista pragmático (FHC) para o globalista/autonomista (Lula), bem como a mudança de rumos na PEB que implicaram maior prioridade para a Unasul, a politização da Iirsa e a fragilização do Mercosul, oferecem explicações consistentes para a crise recente do processo de integração do Cone Sul. Contribui ainda para explicar a crise o caráter atípico do bloco em termos de orientação econômica, uma vez que o sócio maior é superavitário com os parceiros menores e inexistente uma clara relação *hub and spoke* com os demais membros, resultando na ausência de incentivos concretos para o aprofundamento da integração.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. **Revista Espaço da Sofia**, v. 5, n. 43-44, p. 63-79, 2011.

_____. **A economia política da integração regional latino-americana**: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional. Florianópolis: RIDB, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/nonfsf>>.

BACELETTE, R. Regionalismo na Ásia: da integração produtiva à institucionalização. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 11, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/wrqGbJ>>.

BAUMANN, R. **O Mercosul aos vinte anos**: uma avaliação econômica. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1627).

BERNAL-MEZA, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 45, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Balança comercial brasileira**. Brasília: Secretaria de Comércio Exterior, 2013.

CAMPBELL, J.; ROZEMBERG, R.; SVARZMAN, G. Quinze anos de integração: muito barulho por muita coisa. Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integração. *In*: CAMPBELL, J. (Org.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

CERVO, A. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. Brasília. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 15, 2000.

CERVO, A. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. Brasília. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 11, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/bgbNBp>>.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; Editora UnB, 2002.

FERRER, A. Argentina-Brasil, Mercosul e integração sul-americana. **Política Externa**, v. 9, n. 2, p. 8, 2000.

GUAJARDO, C. La iniciativa de arco del Pacífico: balance y perspectivas. *In*: LEYCEGUI, B. (Org.). **Reflexiones sobre política comercial internacional de México 2006-2012**. México: Itam, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Cl7yUi>>.

LIMA, M. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, 1994.

MARIANO, M.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista de Sociologia Política**, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012.

MALAMUD, A. **A leader without followers?** The growing divergence between the regional and the global performance of Brazilian foreign policy. *In*: PAN-EUROPEAN INTERNATIONAL RELATIONS CONFERENCE, 7., 2010. **Annals...** Stockholm, 2010.

SARAIVA, M. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 155, 2010.

SARAIVA, M.; VALENÇA, M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, v. 1, n. 7, p. 15, 2012.

SOUZA, A.; OLIVEIRA I.; GONÇALVES S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. **Inserção internacional brasileira: temas de política externa**, v. 1, n. 3, p. 278, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/WoXwbh>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARBILLA, J-M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas Argentina e Brasileira. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/e10EAu>>.

BAUMANN, R. Entrevista com Renato Baumann. **Revista Economistas/Cofecon**, em 30 de julho de 2013.

BAUMANN, R.; MUSSI, C. **Mercosul: então e agora**. Brasília: Cepal, 2006.

CAMBRIDGE UNIVERSITY. **Cambridge advanced learner's dictionary**. 4. ed. Oxford: Cambridge University Press, 2012.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **El regionalismo abierto en América Latina: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile: Cepal, 1994.

FLORENCIO, S.; ARAÚJO, E. **Mercosul hoje**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1998.

GALVÃO, M. O Brasil e o G20 Financeiro. **Política Externa**. [S.l.]: [s.d.].

GONÇALVES, J. Vamos renegociar o Mercosul? **Política Externa**, v. 22, n. 2, 2013.

KUME, H.; PIANI, G. Perspectivas da tarifa externa comum. **Desafios do Desenvolvimento**, v. 68. p. 62, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/DJNH0o>>.

_____. **O Brasil na América do Sul**. São Paulo: OESP, jun. 2013.

KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. **A política brasileira de importação no período 1987-1998**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

SUNKEL, O. Os 10 principais desafios da política externa brasileira em 2014. **Post-Western World**, 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/VUkuZi>>.

TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS DE RENDA: ORIGENS, FUNDAMENTOS E TENDÊNCIAS RECENTES NA ÁFRICA SUBSAARIANA

Luísa de Azevedo Nazareno¹
Ana Maria Nogales Vasconcelos²

RESUMO

Dado o rápido espalhamento dos programas de transferência condicionada pelo mundo a partir dos anos 1990, o presente artigo apresenta três objetivos. Primeiramente, contextualizar o cenário internacional que marcou o surgimento desse tipo de programa. Em segundo lugar, discutir brevemente alguns argumentos teóricos que justificam a transferência direta de dinheiro, bem como a presença de condicionalidades. Finalmente, delinear as transformações e tendências recentes ocorridas na região da África Subsaariana em matéria de transferências de renda, detalhando alguns dos programas existentes.

Palavras-chave: transferências condicionadas de renda; pobreza; desenvolvimento; África Subsaariana; Tanzânia; Nigéria.

CONDITIONAL CASH TRANSFERS: ORIGINS, THEORETICAL FOUNDATIONS AND RECENT TRENDS IN SUBSAHARAN AFRICA

ABSTRACT

Given the rapid spread of conditional transfer programs around the World since the 1990s, this article presents three goals. First, to contextualize the international scene that marked the emergence of this type of program. Second, to briefly discuss some theoretical arguments that justify both the direct transfer of cash and the presence of conditionalities. Finally, to outline the recent changes and trends that occurred in sub-Saharan Africa in terms of conditional cash transfers, detailing some of the existing programs.

Keywords: conditional cash transfer; poverty; development; Sub-Saharan Africa; Tanzania; Nigeria.

JEL: F35; I38; N37.

1. Bacharel em Relações Internacionais e Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB) e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional nesta mesma universidade.

2. Professora-associada no Departamento de Estatística e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília (UnB).

1 INTRODUÇÃO

Programas de transferência condicionada de renda são políticas públicas, integrantes das redes de proteção social, que emergiram pontualmente, em meados dos anos 1990, em alguns países da América Latina, a exemplo do Brasil, que possui um dos programas mais antigos e de maior cobertura do mundo: o Bolsa Família. Desde então, houve um rápido espalhamento de tais políticas pelo mundo, notadamente entre os países em desenvolvimento (Fizbein e Schady, 2009).

Em virtude da popularidade das transferências condicionadas de renda, é possível identificar na literatura uma infinidade de estudos acerca de seus efeitos diretos e indiretos nos mais diversos campos, tais como desigualdade, saúde, educação e mercado de trabalho (Gertler, Martinez e Rubio-Codina, 2012; Soares *et al.*, 2009; Fernald, Gertler e Neufeld, 2008; Bianchi e Bobba, 2013). No entanto, estudos específicos relativos ao contexto que viabilizou a emergência deste novo conceito de política, assim como os argumentos teóricos que fundamentaram sua adoção, são relativamente escassos, notadamente em se tratando de materiais em língua portuguesa.

Por essa razão, o presente artigo tem como um de seus objetivos a realização de uma revisão contextual do cenário internacional que marcou o surgimento dos programas de transferência condicionada de renda, a saber, a década de 1990. Adicionalmente, são discutidos brevemente alguns argumentos que justificaram, teoricamente, a escolha pela transferência direta de dinheiro, bem como a presença de condicionalidades. As decisões por estes formatos de política, embora pareçam muito claras no contexto atual, não se fazem tão óbvias se contrastadas com as políticas tradicionais de combate à pobreza que, historicamente, tiveram um caráter mais assistencialista e desvinculado de quaisquer obrigações por parte dos beneficiários.

Finalmente, um terceiro objetivo refere-se ao delineamento das transformações e tendências recentes ocorridas na região Subsaariana em matéria de transferências de renda. Para ilustrar, serão detalhados brevemente dois programas de transferência condicionada de renda, o *in Care of the People* (Cope) da Nigéria e o *Community-based Conditional Cash Transfer* da Tanzânia. O objetivo é justificado pela identificação de uma tendência muito recente ao aumento do número de programas de transferência condicionada de renda na região: se, entre 2000 e 2007, as transferências condicionadas representavam 25% do total, entre os anos 2007 e 2009 este percentual subiu para 40% (Garcia e Moore, 2012).³

2 CONTEXTUALIZANDO O SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

Programas de transferência condicionada de renda compreendem um tipo de política pública que emerge, em meados dos anos 1990, em alguns países da América Latina como forma de alívio imediato à pobreza e rompimento de seu ciclo intergeracional (Fizbein e Schady, 2009). Resumidamente, tais políticas transferem alguma quantidade de renda a famílias pobres, com a condição de que estas realizem determinados investimentos em seu capital humano, isto é, que cumpram algumas obrigações previamente estipuladas nas áreas de saúde e/ou educação, frequentemente vinculadas às crianças e jovens.

3. Garcia e Moore (2012) analisam o aumento do número de programas de transferência condicionada de renda frente às transferências não condicionadas. Os valores foram calculados com base em uma amostra de 72 observações, para o período 2000 a 2007, e de 30, para o período 2007-2009. Note-se que, embora a amostra para o último período seja menor, esta representa, também, um período menor (2007 a junho de 2009).

Com isso, busca-se combater a pobreza no presente, a partir da transferência monetária, e no futuro, pela melhora das condições de saúde e educação dos mais jovens, que no longo prazo deverão estar em melhor situação relativamente a seus familiares hoje.

Embora tenham surgido de maneira pontual, nos últimos quinze anos houve um elevado espalhamento desse tipo de política pelo mundo, tendo sido adotadas inicialmente por países em desenvolvimento e, posteriormente, por países desenvolvidos. Tamanho sucesso deve-se, parcialmente, às evidências sólidas de impactos positivos na acumulação de capital humano, provenientes de estudos de alguns acadêmicos e instituições internacionais que, de início, apontaram para a boa focalização dos programas, eficiência na melhora do capital humano, potencial de redução da desigualdade e baixo custo (Lomelí, 2008). Concomitantemente à emergência das políticas de transferência condicionada de renda, surge também uma preocupação com a avaliação e mensuração dos resultados de tais políticas, que até então não se verificava na maior parte dos países latino-americanos.

Para a compreensão da emergência e do espraiamento desse tipo de política, faz-se necessário compreender o ideário então dominante no cenário internacional. Tratava-se do neoliberalismo que, ao propor uma liberalização irrestrita da economia, punha em cheque também o sistema de proteção social então vigente. Conforme Boiadjian (2009, p. 21),

é nesse contexto de questionamento profundo das políticas sociais do *Welfare State* e do avançar de suas contra-reformas, ao mesmo tempo em que cresce no mundo o número de pobres e de excluídos da proteção social, que surgem as transferências de renda.

O contexto ideológico tornava necessário repensar formas de combate à pobreza, ao mesmo tempo em que a ordem era a mínima intervenção estatal (Boiadjian, 2009). Assim, o Estado via-se diante de um dilema, que foi parcialmente solucionado com a adoção de políticas de transferência condicionada de renda em oposição às políticas tradicionais de assistência social,⁴ que não exigiam contrapartidas dos beneficiários.⁵

Algumas características comuns às políticas assistencialistas tradicionais também ajudam a explicar sua substituição parcial pelas transferências condicionadas. Coady e Morley (2003) ressaltam a baixa eficiência daquelas em atingir os grupos mais vulneráveis, o custo elevado inerente à descoordenação dos vários componentes das redes de proteção e o enfoque exclusivo no curto prazo, uma vez que a ausência de condicionalidades não cria um vínculo intertemporal com o futuro.

Assim, a mudança na estratégia de combate à pobreza por parte do Estado traduziu, em termos de política pública, a ideologia neoliberal então dominante. Tal relação pode ser entendida de

4. Cumpre notar que políticas de transferência incondicional de renda, ou políticas assistencialistas tradicionais, são bastante antigas, sendo que uma das primeiras políticas com tais características tenha sido a Lei dos Pobres (ou *Speenhamland Law*), oficializada na Inglaterra Revolucionária, em 1795. (Polanyi, 1944).

5. A relação entre o liberalismo e as políticas de transferência condicionada de renda que, em um primeiro momento, pode não parecer tão óbvia é, na realidade, antiga e, até mesmo, anterior ao surgimento de tais políticas pelo mundo. Lavinas (1997) aponta que a ideia de criar uma rede de proteção social para os mais pobres, por meio de transferências complementares de renda, já existia entre os teóricos liberais desde o século XVIII. De igual maneira, ao propor um imposto de renda negativo em *Capitalismo e Liberdade* (originalmente publicado em 1962), Friedman (1988) sugeria que deveria ser estabelecido um piso de renda mínima suficiente para garantir uma vida digna, o qual poderia ser alcançado por meio de uma política de focalização nos pobres, embasada puramente em transferências diretas de renda, de modo a não distorcer os preços. Na mesma linha, Kamat (2010) esclarece que os termos do (neo) liberalismo não são contestados, mas reforçados pelas políticas de transferência de renda, uma vez que buscam prover um melhor acesso das populações mais pobres à economia de mercado; o desenvolvimento passa pela integração dos indivíduos ao mercado. Por fim, cumpre notar que, ao contrário de políticas assistencialistas que transferem recursos, por exemplo cestas básicas, a transferência direta de renda permite que os beneficiários decidam o que e quando comprar de maneira individual e privativa, outro traço de uma política liberal.

diversas formas. Por um lado, dado o reconhecimento pela ciência econômica das falhas de mercado, as políticas distributivas focalizadas nos mais pobres seriam nada mais do que uma correção (na margem) de tais falhas, de forma a conferir, ainda, maior justiça social. Por outro lado, as transferências, ao repassarem dinheiro diretamente às famílias, permitem que elas decidam qual a melhor maneira de gastá-lo, de forma a empoderar os indivíduos; empoderamento este que é reforçado por meio das condicionalidades (Kerstenetzky, 2005). Dessa forma, tanto a aceitação do papel organizador da economia pelo mercado quanto a centralidade do indivíduo são elementos-chave dessa nova modalidade de política; ao mesmo tempo em que estão de acordo com a doutrina neoliberal.

O ideário compartilhado é um elemento explicativo, também, do entusiasmo de algumas instituições internacionais com as políticas de transferências condicionadas de renda. Ao analisar a evolução dos discursos do Banco Mundial acerca do enfrentamento da pobreza, por exemplo, Boyadjian (2009) demonstra como, a despeito das variações discursivas, a importância da economia de mercado sempre permeou as recomendações de políticas públicas. Contudo, assinala a autora, a partir de 2002 é possível reconhecer um novo discurso por parte da instituição, que passa a conferir uma maior valorização das escolhas individuais como maneira de combater a pobreza; deixando esta, portanto, de ser uma responsabilidade exclusiva do Estado.

Cumprir notar que o combate à pobreza via empoderamento dos indivíduos, tanto em termos de capital financeiro quanto capital humano, aproxima-se da perspectiva de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (1999). Inspirado na “teoria da justiça” de John Rawls, Sen apresentou um conceito de desenvolvimento que não deve ser entendido em termos de crescimento econômico puramente, mas de um processo maior de eliminação das privações das mais diversas liberdades humanas individuais. Daí dizer-se que políticas de transferência condicionada não são apenas formas de combater a pobreza, mas também de promoção do desenvolvimento.

3 RACIONALIDADE ECONÔMICA

Tendo sido sucintamente apresentado o contexto ideológico que viabilizou o surgimento das políticas de transferência condicionada de renda, devem-se analisar, também, os argumentos teóricos que justificaram sua implantação. Com efeito, ainda que houvesse um consenso da redução da pobreza como um objetivo político central de um país, disso não decorreria um raciocínio automático de que transferências diretas seriam uma boa política e, menos ainda, de que tais transferências deveriam ser condicionadas (Fiszbein e Schady, 2009). Por esta razão, faz-se necessário compreender o que fundamenta a prática de transferir dinheiro em vez de, por exemplo, transferir bens materiais como alimentos, bem como o que justifica a presença de condicionalidades ao recebimento das transferências.

A transferência direta de dinheiro, conforme mencionado anteriormente, contribui para o empoderamento dos indivíduos, ao permitir que decidam por si sós qual a melhor maneira de gastar o benefício. No entanto, verificam-se na literatura, também, argumentos relacionados ao fato de que a pobreza seria mais bem combatida via crescimento econômico, incentivado por investimentos públicos; e que transferências diretas poderiam gerar incentivos negativos aos beneficiários, por exemplo, ao desencorajar sua oferta de trabalho (Fiszbein e Schady, 2009). Em contraposição, outros argumentos são relativamente céticos ao potencial de redução da pobreza via transferências, uma vez que esta seria um problema estrutural intrínseco ao capitalismo (Boiadjian, 2009).

Distintamente, argumentos em favor das transferências destacam que, em países em desenvolvimento, os investimentos públicos para o crescimento econômico frequentemente falham em beneficiar os

mais pobres. Além disso, como mercados nem sempre funcionam perfeitamente, desincentivos à produtividade dos mais pobres podem decorrer diretamente de falhas de mercado e, neste caso, transferências diretas podem ser menos custosas para reduzir a ineficiência do que a correção das falhas. Finalmente, transferências têm a prerrogativa de aumentar o bem-estar de famílias pobres ao funcionar como uma espécie de seguro em períodos de flutuação econômica, além de servirem como instrumento de compensação da desigualdade de oportunidades proveniente da pobreza (Fiszbein e Schady, 2009).

Com relação à presença ou não da condicionalidade, Fiszbein e Schady (2009) destacam duas linhas de argumentação favoráveis. Primeiramente, devido à informação imperfeita, miopia e altruísmo incompleto, a escolha privada pelo investimento em capital humano (tratado como saúde e educação das crianças e jovens) pode ser muito inferior ao considerado ótimo do ponto de vista social. Nesse caso, a condicionalidade seria um incentivo direto do Estado como indutor de determinados comportamentos.

Em segundo lugar, do ponto de vista político, transferências de renda tendem a ser mais bem vistas por aqueles que não são beneficiários diretos se exigirem alguma contrapartida dos beneficiários. Assim, passa-se de uma política vista como assistencialista a um termo de corresponsabilidades. A presença das condicionalidades pode ser compreendida, portanto, pelo prisma do desenvolvimento: se transferências incondicionais são consideradas puramente assistencialistas, a presença das condicionalidades, e seu potencial de alavancar o capital humano das famílias, configuram uma política de desenvolvimento de longo prazo (Lomelí, 2008; Coady e Morley, 2003).

4 EXPANSÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS DE RENDA: O CASO DA ÁFRICA SUBSAARIANA

Como visto, programas de transferências condicionadas de renda são políticas relativamente recentes que rapidamente espalharam-se pelo globo. A figura 1 a seguir, extraída de Fiszbein e Schady (2009), ilustra a expansão dos programas entre os anos 1997 e 2008.

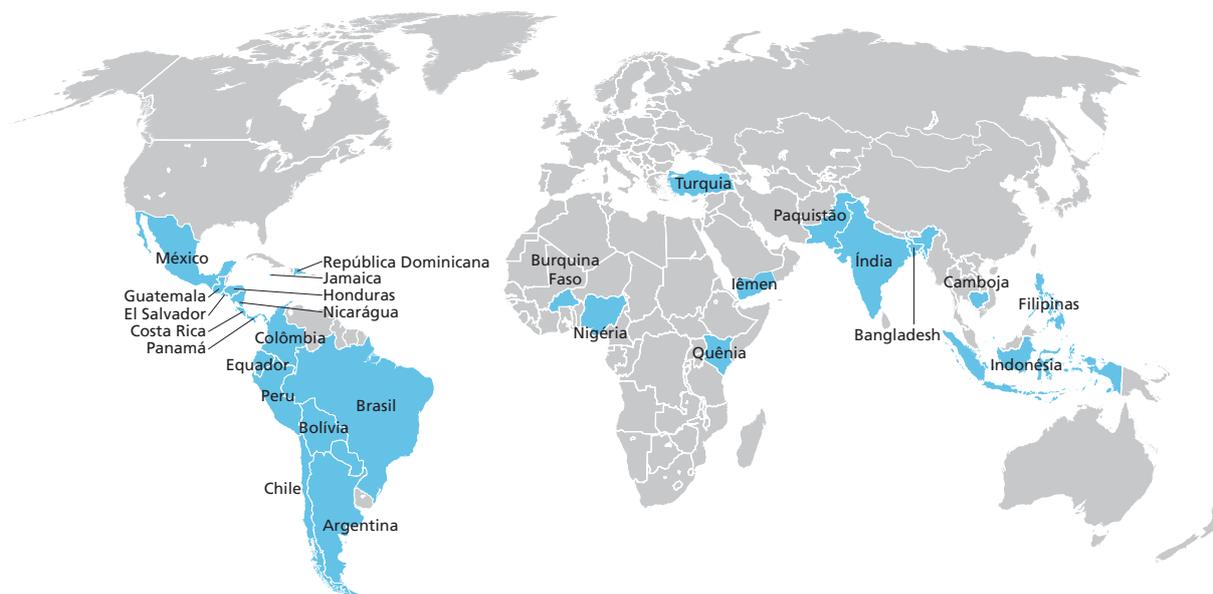
FIGURA 1

Expansão dos programas de transferência condicionada de renda no mundo (1997 e 2008)

1A – Programas de transferência condicionada de renda existentes em 1997



1B – Programas de transferência condicionada de renda existentes em 2008



Fonte: Fiszbein e Schady (2009) com base nos dados do Banco Mundial.

O trabalho de Fiszbein e Schady (2009) permanece como uma das principais referências panorâmicas acerca de programas de transferência condicionada de renda, contudo, passados cinco anos de sua publicação, é razoável supor que algumas informações devam ser atualizadas. Nesse sentido, a presente seção contribui ao delinear as transformações e tendências recentes ocorridas no continente africano em matéria de transferências de renda.

Sabe-se que boa parte dos países da África Subsaariana é marcada pela elevada incidência de pobreza e vulnerabilidade, agravadas pela recorrente falta de recursos e fragilidade das instituições políticas. Por esta razão, identifica-se, nas iniciativas de alavancar o desenvolvimento regional, a presença de atores diversos, tais como os próprios governos da região, países extrarregionais, organizações internacionais governamentais e não governamentais etc. Como consequência do elevado envolvimento da comunidade internacional, a região é também uma das grandes receptoras de recursos e ajuda externa direcionados tanto a projetos de curto, médio e longo prazo quanto a situações emergenciais, por exemplo, relacionadas a insegurança alimentar. Cumpre notar que, recentemente, houve uma mudança no formato da ajuda internacional, que passou a contemplar também a transferência direta de renda, em contraposição à de bens materiais, de maneira a empoderar os indivíduos receptores, conforme discutido previamente (Garcia e Moore, 2012).

No caso de programas de transferência de renda, condicionadas ou não, a situação não é diferente. Para ilustrar, entre os anos 2000 e 2008, Garcia e Moore (2012) identificaram na África Subsaariana nada menos que 123 diferentes iniciativas de transferência de renda, com os mais variados desenhos, períodos de duração e formas de financiamento.

Segundo os autores, tais iniciativas podem ser agrupadas, simplificada e, em dois grandes grupos ou tipos de políticas. No primeiro grupo estariam programas tipicamente governamentais, dotados de orçamento mediano e com duração esperada indefinida. Com isso, dotados também de melhores condições de interagirem com as instituições locais, reunirem informações e, assim, garantirem uma melhor focalização. Aqui estariam incluídos os programas governamentais de transferência condicionada de renda, nos moldes dos discutidos neste artigo. Por outro lado, o segundo grupo

abarcaria os programas de orçamento reduzido ou programas frágeis, que se caracterizam, comumente, por serem de curta duração, pontuais e promovidos por atores não governamentais, a exemplo das iniciativas de ajuda internacional lideradas por países desenvolvidos e organismos internacionais.

Os programas poderiam ser agrupados, ainda, segundo o foco que assumem e o prazo de duração. Entre os programas de longo prazo, há, de um lado, aqueles mais voltados para a redução de pobreza e de vulnerabilidades, como a insegurança alimentar e, de outro, os de maior ênfase na formação de capital humano, entre os quais estariam compreendidos os programas condicionados. Já os programas de curta duração são orientados a combater situações de crise e podem ser divididos entre os que se voltam a crises de insegurança alimentar ou desastres naturais e os que se vinculam a desastres provocados pela ação humana, como os provocados por conflitos (Garcia e Moore, 2012).

Embora desde os anos 1990 existam programas de transferência de renda na região, tais como as pensões de idosos na África do Sul e nas Ilhas Maurício, a inclusão de condicionalidades ocorre, na maior parte dos casos, a partir de 2000. Outro dado importante é que, apesar de os programas de transferência condicionada de renda serem ainda menos numerosos em relação ao total de políticas de transferências de renda, há uma clara tendência ao crescimento da modalidade: se entre 2000 e 2007 as transferências condicionadas representavam 25% do total, entre os anos 2007 e 2009 este percentual sobe para 40% (Garcia e Moore, 2012).

Além da tendência de aumento das transferências condicionadas, Davis *et al.*, (2012) destacam que, à semelhança do que ocorreu na América Latina, há um claro padrão emergente de valorização da avaliação de impactos dos programas, condicionados ou não. Com efeito, entre 2007 e 2012, alguns países como Malawi, Quênia, Moçambique, Zâmbia, África do Sul, Serra Leoa, Uganda e Zimbábue iniciaram algum tipo de avaliação de impacto de seus programas.

A despeito da variação de iniciativas de transferência de renda já mencionada, Garcia e Moore (2012) identificam algumas especificidades características dos programas subsaarianos. Ao contrário do que ocorre na América Latina, por exemplo, na África Subsaariana frequentemente não existe a preocupação de que as receptoras dos benefícios sejam mulheres. Ademais, as exigências das condicionalidades tendem a ser mais flexíveis, não sendo comum a aplicação de penalidades por descumprimento. Outro traço de destaque é o alto grau de envolvimento da comunidade, que comumente desempenha papéis essenciais na identificação e monitoramento de beneficiários e distribuição do dinheiro. Por fim, em aproximadamente metade dos casos identificados, os programas são administrados por instituições não estatais e, frequentemente, o financiamento provém tanto de recursos governamentais quanto não governamentais, quando não completamente não governamentais.

Com vistas a exemplificar as tendências explicadas, na sequência são detalhadas algumas iniciativas recentes de programas de transferência condicionada de renda em dois países da África Subsaariana, Tanzânia e Nigéria.

4.1 Tanzânia: Programa de Transferência Condicionada de Renda de Base Comunitária (*Community-based Conditional Cash Transfer*)

O Programa de Transferência Condicionada de Renda de Base Comunitária, como os demais programas de transferência condicionada de renda, objetiva a redução da pobreza e a melhora do acesso da população

mais pobre a serviços básicos de saúde e educação. O programa é gerido pelo Fundo Tanzaniano de Ação Social (Tasaf), que foi financiado em sua fase piloto com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social Japonês (Garcia e Moore, 2012).

Os beneficiários são famílias que apresentam, em sua composição, pessoas com mais de 60 anos, órfãos ou crianças vulneráveis, desde que não recebam benefício semelhante de outro programa, e

que possuam ao menos três das seis características associadas à extrema pobreza: desabrigado, dificuldade em consumir duas ou mais refeições por dia, desemprego do chefe de domicílio por pelo menos um mês, condições precárias de roupas e sapatos das crianças ou não possuir gado ou terra (Evans, 2008 *apud* Garcia e Moore, 2012, p. 319).

Os benefícios são distribuídos mensalmente e variam entre US\$ 12 e US\$ 36 conforme o número de crianças e idosos no domicílio.

As condicionalidades impostas ao recebimento do benefício são frequência escolar mínima de 80% para crianças de 7 a 15 anos e visitas médicas periódicas para crianças de até 5 anos (ao menos seis vezes por ano) e idosos (ao menos uma vez por ano) (Evans *et al.*, 2014). No entanto, conforme ressaltam Garcia e Moore (2012), existe certa flexibilidade com relação às condicionalidades, uma vez que a obrigatoriedade é relativizada em situações, por exemplo em escolas e centros de saúde que sejam muito distantes.

Embora os critérios de seleção e as condicionalidades impostas aos beneficiários não sejam muito distintos das demais experiências internacionais, o programa tanzaniano apresenta algumas inovações importantes na maneira como foi estruturado.

O programa foi pensado, de início, como um projeto piloto, que entre 2010 e 2013 funcionaria de maneira a prover informações estatísticas para a avaliação da política. Para tanto, foram selecionadas potenciais vilas de beneficiários em três dos distritos mais pobres do país (Bagamoyo, Chamwino, and Kibaha), das quais 40 foram utilizadas como grupo de tratamento (beneficiários efetivos do programa) e 40 como grupo de controle (beneficiários potenciais, mas que não receberam o benefício no período). A preocupação evidente em garantir condições de se avaliar os impactos do programa por meio de estudos experimentais,⁶ embora relativamente rara, deve ser avaliada de forma positiva, uma vez que demonstra interesse em garantir políticas que sejam de fato eficientes e conseqüentemente uma melhor gestão dos recursos públicos.

Outro traço que distingue o programa tanzaniano dos demais é o elevado grau de envolvimento das comunidades locais que, por meio de comitês representativos, está envolvida tanto na seleção dos beneficiários quanto no acompanhamento das famílias e distribuição dos benefícios. A participação foi pensada como uma maneira de estimular o envolvimento das comunidades em pequenos projetos futuros que auxiliem na redução da pobreza (Evans *et al.*, 2014). A proximidade da população na gestão da política garante, também, uma melhor representação dos interesses e opiniões dos beneficiários.

Os resultados do programa identificados até o momento demonstram a existência de impactos positivos, notadamente nas áreas de saúde e educação (Evans *et al.*, 2014). Na área de saúde, há diferenças entre o grupo de controle e o grupo de tratamento, tanto no número de dias em que as

6. Em geral, quando não é possível trabalhar com grupos de tratamento e controle a partir dos dados brutos, técnicas estatísticas são utilizadas para criar tais grupos, também conhecidos como "quase-experimentais". Não é necessário ter conhecimentos estatísticos aprofundados para intuir que o uso de amostras reais deverá produzir resultados mais precisos do que grupos quase experimentais.

peças estiveram doentes quanto na presença de seguros de saúde entre os beneficiários. Houve, também, uma clara melhora da alimentação no grupo de tratamento. Na área de educação, identificou-se um impacto positivo no número de crianças que completaram a sétima série, notadamente entre as meninas. Além disso, embora não tenha sido identificado quantitativamente um impacto significativo sobre a frequência escolar, as comunidades locais reportaram a existência de uma melhora dramática.

Dessa forma, o Programa de Transferência Condicionada de Renda de Base Comunitária deve ser avaliado positivamente, tanto por suas inovações quanto pelos resultados obtidos. No entanto, por tratar-se de um projeto piloto o seu alcance é muito limitado e, conseqüentemente, no caso de uma eventual expansão será necessário um grande esforço de coordenação entre o Tasaf e as comunidades locais para garantir a replicação dos benefícios do programa.

4.2 Nigéria: Programa *in Care of the People* (Cope)

O programa nigeriano Cope iniciou-se em 2007 como um projeto piloto, financiado com recursos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), e hoje funciona em sua terceira fase, sendo que, em 2010, passou a ser administrado pelo governo central via Ministério de Erradicação da Pobreza e Reorientação de Valores (Ministry of Poverty Eradication and Value Reorientation) (Garcia e Moore, 2012). O Cope apresenta inovações ao contemplar, já dentro dos critérios de elegibilidade para o recebimento do benefício, preocupação com alguns aspectos da vulnerabilidade própria do país, bem como por uma parcela do benefício destinada à criação de micro empreendimentos, a qual será exposta oportunamente.

Com atuação em doze dos dezesseis estados nigerianos e gestão descentralizada, o Cope possui como objetivos tanto a redução da pobreza e da vulnerabilidade, rompendo o ciclo de transmissão intergeracional, quanto a formação de capital humano. Embora o programa atinja um número pequeno de beneficiários (mil domicílios por estado – Garcia e Moore, 2012 – ou menos de 0,001% dos pobres – Hagen-Zanger e Holmes, 2012), sua importância não deve ser subestimada, uma vez que foi instituído justamente como um piloto para um possível programa federal maior.

O público-alvo é composto por domicílios com crianças em idade de frequentar a educação básica, que sejam encabeçados por mulheres, idosos, portadores de alguma deficiência física, portadores de fístula vesico-vaginal ou HIV/Aids (Hagen-Zanger e Holmes, 2012). Com isso, fica clara a preocupação do programa em atingir grupos com vulnerabilidades específicas.

Os benefícios incluem dois componentes básicos. O primeiro é uma transferência de renda mensal, que varia entre US\$ 13 e US\$ 43, conforme o número de crianças. Já o segundo é o chamado investimento acelerador da redução da pobreza (*Poverty Reduction Accelerator Investment*), que acumula US\$ 60 mensais por domicílio durante o período de um ano, realizando ao final do período um pagamento único anual de US\$ 717 ao chefe de cada família, também conhecido como pagamento do tipo *lump-sum*. Espera-se que tal pagamento seja utilizado para a criação de algum microempreendimento e, por isso, só é realizado após a conclusão de um treinamento em empreendedorismo por parte do responsável do domicílio (Garcia e Moore, 2012).

O estímulo direto ao empreendedorismo é uma inovação que deve receber o merecido destaque. Trabalhos como os de Bianchi e Bobba (2013) e Gertler, Martinez e Rubio-Codina. (2012) apontam eventuais efeitos do programa de transferência condicionada de renda mexicano, o Oportunidades,

sobre a escolha ocupacional dos beneficiários e potenciais efeitos sobre novos microempreendimentos. No entanto, entre os maiores programas existentes deste tipo, tais como o Bolsa Família e o próprio Oportunidades, não existem incentivos explícitos ao empreendedorismo. Assim, o Cope destaca-se por trazer um elemento a mais de potencial melhora na vida dos beneficiários e, por conseguinte, de redução de pobreza e de quebra de seu ciclo intergeracional.

Para o recebimento dos benefícios, o Cope vincula condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Com isso, as gestantes devem realizar consultas pré-natais e as crianças devem estar matriculadas e ter frequência mínima de 80% nas séries do ensino básico. Uma terceira condicionalidade seria a exigência de treinamentos vocacionais e de habilidades por parte do responsável do domicílio, tais como o mencionado no parágrafo anterior (Hagen-Zanger e Holmes, 2012).

Em virtude de seu tamanho limitado, não é possível, ainda, realizar inferências consistentes a partir do programa, de modo que as avaliações disponíveis são com base, primordialmente, em informações dos beneficiários. De acordo com estes, um dos principais impactos positivos do Cope é o melhoramento do acesso a alimentos e serviços, permitindo uma melhor estratégia de enfrentamento à pobreza extrema. Contudo, alguns pontos negativos são apontados, tais como o baixo valor do benefício, que tem se tornado ainda menor em virtude das pressões internacionais nos preços dos alimentos; o fato de frequentemente os treinamentos não serem realizados, limitando o programa em um de seus principais objetivos (Holmes *et al.*, 2012).

Assim, a despeito dos impactos positivos do Cope, caso aja uma expansão do programa, algumas questões deverão necessariamente ser discutidas, a exemplo da dificuldade em se mensurar seus impactos, que dificulta a busca por maior eficiência da política, bem como formas de garantir que exista um ambiente institucional capaz de oferecer aos beneficiários condições para cumprirem com as condicionalidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo buscou-se situar historicamente o surgimento dos programas de transferência condicionada de renda em meados 1990 em relação ao dilema vivido pelos Estados que, de um lado, eram pressionados por uma ordem internacional neoliberal que se impunha e, por outro, pelos crescentes desafios decorrentes do aumento dos níveis de pobreza e da desigualdade. Argumentou-se que, em tal contexto, a emergência dos referidos programas foi uma opção que pode ser entendida tanto como uma política corretiva de falhas de mercado, coerente, portanto, com os princípios liberais, quanto como uma estratégia de desenvolvimento pautada no empoderamento dos indivíduos, semelhante à desenvolvida por Amartya Sen (1999) e coerente com as políticas de instituições internacionais liberais, tais como o Banco Mundial.

Argumentou-se, igualmente, que a transferência direta de dinheiro, em contraposição a bens materiais, e a imposição de condicionalidades compreendem inovações em matérias de políticas de proteção social. Embora transferências de renda possam ser identificadas desde a Revolução Industrial Inglesa, a imposição das condicionalidades é bastante recente. Para justificá-la, alguns argumentos de origem econômica podem ser utilizados, a exemplo da indução pelo Estado de escolhas privadas mais adequadas a um ótimo de bem-estar social, e a mudança da percepção de não beneficiários em relação à política, que passa de uma ação puramente assistencialista a um termo de corresponsabilidades (Fizbein e Schady, 2009).

Por fim, realizou-se um rápido apanhado das tendências atuais relacionadas aos programas de transferência condicionada de renda na região da África Subsaariana, uma vez que desde 2007 houve um elevado aumento no número de programas do tipo (de 25 para 40% entre 2007 e 2009). Argumentou-se que, em virtude de características da região – tais como a insegurança alimentar e a elevada incidência de HIV/Aids –, existem algumas especificidades recorrentes no desenho e na implementação dos programas. Para ilustrar, foram apresentados dois programas: o nigeriano *in Care of the People* (Cope), que trazem algumas inovações como os critérios de elegibilidade ao benefício e a existência do chamado “investimento acelerador de redução da pobreza”; e o tanzaniano *Community-based Conditional Cash Transfer*, que se destacou tanto pela preocupação em um grupo de controle que permitisse a realização de estudos de impacto da política, de natureza experimental, quanto pelo intenso envolvimento da comunidade em sua implementação.

Cumprir notar que, embora tais programas tenham inspiração latino-americana e um montante menor de recursos disponíveis, seus formuladores conseguiram inovar, mostrando novas maneiras de se enfrentar a pobreza. Assim, para o Brasil, que busca constantemente aperfeiçoar o Programa Bolsa Família, analisar as ferramentas desenvolvidas no outro lado do Atlântico revela-se como sendo um exercício importante.

REFERÊNCIAS

- BIANCHI, M; BOBBA, M. Liquidity, risk, and occupational choices. **The Review of Economic Studies**, v. 80, n. 2, p. 491-511, 2013.
- BOIADJIAN, A. C. P. B. **Os programas de transferência de renda em países específicos da América Latina e no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.
- COADY, D; MORLEY, S. A. **From social assistance to social development: targeted education subsidies in developing countries**. Washington: Center for Global Development, 2003.
- DAVIS, B. *et al.* **Evaluating the impact of cash transfer programmes in Sub-Saharan Africa**. Brasília: International Policy Center for Inclusive Growth, 2012. (One Pager, n. 146). Disponível em: <<http://goo.gl/mMo0YU>>.
- EVANS, D. K. *et al.* **Community-based conditional cash transfers in Tanzania**. Washington: The World Bank, 2014.
- EVANS, D. **Tanzania community-based conditional cash transfer (CB-CCT) pilot**. Washington: World Bank, Nov. 2008. Slide.
- FERNALD, L. C; GERTLER, P; NEULFELD, L. Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth and development: an analysis of Mexico's opportunities. **The Lancet**, n. 371, p. 828-37, 2008.
- FISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Conditional cash transfers: reducing present and future poverty**. Washington: World Bank, 2009.
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- GARCIA, M.; MOORE, C. M. T. **The cash dividend: the rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa**. Washington: The World Bank, 2012.
- GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S. W.; RUBIO-CODINA, M. Investing cash transfers to raise long-term living standards. **American Economic Journal**, v. 4, n. 1, p. 164-192, 2012.
- HAGEN-ZANKER, J.; HOLMES, R. **Social protection in Nigeria synthesis report**. England: Overseas Development Institute, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/rQKDLV>>.

HOLMES, R. *et al.* **The potential for cash transfers in Nigeria**. England: Overseas Development Institute, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/YKw5a6>>.

KAMAT, S. **The aid debate: beyond the liberal/conservative divide**. New York: Columbia University, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/w28eaU>>. Acesso em: 28 apr. 2015.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas sociais: focalização ou universalização?** Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2005. (Texto para Discussão).

LAVINAS, L. **Programas de garantias de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 596).

LOMELÍ, E. V. Conditional cash transfers as social policy in Latin America: as assessment of their contributions and limitations. **Annual Review of Sociology**, v. 34, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/KwwIWc>>.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editoria Campus, 1944.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 2ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SOARES, S. *et al.* Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios Económicos**, número extraordinário, p. 207-224, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAIRD, S.; MCINTOSH, C.; ÖZLER, B. Cash or Condition? Evidence from a Randomized Cash Transfer Program. The World Bank, **Policy Research Working Paper n. 5259**. Washington, Mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Jrp1sk>>.

RAWLINGS, L.; G. RUBIO. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. **The World Bank Research Observer**, v. 20, n. 1, p. 29-55, 2005.

STANDING, G. How Cash Transfers Boost Work and Economic Security. United Nations Department of Economic and Social Affairs, **DESA Working Paper n. 58**. New York, out. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/ut1GWh>>.

A MIGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO GLOBAL: PROPOSTAS PARA A ORGANIZAÇÃO DO DEBATE TEÓRICO E CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA UNIFICADA DE PESQUISA

Guilherme de Oliveira Schmitz¹

RESUMO

Este artigo pretende contribuir para o debate sobre o tema da migração, com ênfase nos seus determinantes e impactos no Sul global. Após apresentar as principais correntes teóricas e os argumentos a favor e contra a migração, sob a perspectiva do desenvolvimento global, apresenta-se uma proposta de sistematização desta agenda de pesquisa em torno de quatro dimensões analíticas: agência, instituições, financiamento e conhecimento. O trabalho conclui apontando uma série de desafios a serem enfrentados pelo Brasil na busca pelo aperfeiçoamento de suas políticas públicas voltadas aos imigrantes.

Palavras-chave: migração internacional; desenvolvimento global; Sul global.

MIGRATION AND GLOBAL DEVELOPMENT: PROPOSALS FOR ORGANISING THE THEORETICAL DEBATE AND BUILDING A UNIFIED RESEARCH AGENDA

ABSTRACT

This article aims to contribute to the debate on the subject of migration, emphasizing its determinants and impacts on the Global South. After presenting the main theoretical approaches and arguments for and against migration, from the perspective of global development, we present a proposal for systematization of this research agenda around four analytical dimensions: agency, institutions, financing and knowledge. The paper concludes by pointing out a number of challenges to be faced by Brazil in striving to improve their public policies aimed at immigrants.

Keywords: international migration; global economic development; South-South relations.

JEL: F22; F63; O15.

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Quando leva-se em consideração a proporção de pessoas que ainda vivem em regiões com estruturas socioeconômicas desumanas, sujeitas a instituições arcaicas e com seus direitos políticos limitados e sua participação política alijada, pode-se afirmar que as fontes e canais de financiamento do desenvolvimento global ainda são em número e intensidade insuficientes. Para tanto, as opções que existem precisam ser empregadas da maneira mais eficiente possível. No debate acerca do financiamento do desenvolvimento, pesquisas empíricas e analíticas vêm assinalando, há algum tempo, para uma realidade encontrada no fenômeno das imigrações internacionais: as remessas de imigrantes. Tal fenômeno tem suscitado questionamento sobre o potencial que este fluxo de recursos possui como fontes de financiamento do desenvolvimento de regiões de menor desenvolvimento relativo, sobretudo, quando levadas em consideração as ações no seu aspecto micro.

Notoriamente, o montante do fluxo de remessas de imigrantes internacionais supera em valor os mecanismos oficiais de financiamento ao desenvolvimento,² denominados Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD). Tal contexto tem alterado a visão negativa em relação à imigração internacional e seus impactos no desenvolvimento do local de origem do imigrante, notadamente em razão da perda de capital humano (*brain drain*).³ Dessa forma, ganhou força o argumento de que as remessas de imigrantes são instrumentos mais efetivos de distribuição de renda, redução de pobreza e de crescimento econômico que os programas e projetos de assistência oficial para o desenvolvimento (Kapur, 2004). O impacto das remessas pode ser verificado quando leva-se em consideração a ampliação dos fluxos migratórios.

De 1990 a 2015 a configuração das imigrações internacionais⁴ tem demonstrado um padrão constante, a saber, o crescimento do número de imigrantes internacionais ao longo dos anos e a maior propensão dos habitantes do Sul global⁵ a imigrarem do que do Norte global.⁶ No entanto, o crescimento do número de imigrantes que originam do Sul global e optam em imigrar para outro país do Sul global vem sendo observado, nos anos recentes, chegando a equivaler-se em número com a migração Sul-Norte. Em 2013, o estoque de imigrantes internacionais no mundo alcançou a marca de 232 milhões de pessoas, das quais 59% vivem em países desenvolvidos e 41% em países em desenvolvimento. Dos 136 milhões de imigrantes vivendo no Norte global, 60% são originários de países em desenvolvimento. A participação dos originários de países em desenvolvimento no

2. Para conhecer dados comparativos entre Assistência Oficial para o Desenvolvimento e remessas de emigrantes, sugere-se acessar o sítio eletrônico da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico: <www.ocde.org>. A organização possui uma base de dados bastante rica sobre os dois temas.

3. Diversos estudos destacam efeitos deletérios oriundos do *brain drain* nos países de origem dos imigrantes (Borjas, 1994; Beine, Docquier e Rapoport, 2001; World Bank, 2006; Mountford e Rapoport, 2007). Contudo, ainda não há consenso quanto aos efeitos de longo prazo dos fluxos de mão de obra especializada entre países. Embora a evidência em termos regionais ainda seja majoritariamente negativa, em termos internacionais a imigração pode ser convertida em oportunidade de desenvolvimento, em razão não apenas da redução da dependência de ajuda externa a partir do aumento das remessas dos imigrantes a seus países de origem, mas também dos incentivos à expansão do capital humano nesses países visando aproveitar as oportunidades de trabalho nas economias receptoras. Ver Commander, Kangasniemi e Winters (2004) e Farchy (2009).

4. O Conselho das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais considera em suas estatísticas do estoque de imigrantes internacionais tanto aqueles nascidos no estrangeiro quanto indivíduos que possuem alguma cidadania estrangeira.

5. Para efeitos de análise neste estudo, o Sul global é composto por todos os países da África, Ásia (com exceção do Japão) e América Latina e Caribe, bem como a Melanésia, Micronésia e Polinésia. A mesma delimitação geográfica é utilizada para a definição de "países em desenvolvimento".

6. Para efeitos de análise neste estudo, o grupo de países integrantes do Norte global – e também denominados "países desenvolvidos" – compreende todos os países da Europa, América do Norte com Austrália, Nova Zelândia e Japão.

fluxo de imigração para o Sul global aumenta para 86%, o equivalente a 96 milhões de residentes que optaram por imigração no âmbito Sul-Sul (Undesa, 2013).

O aumento significativo de pessoas que optam por deixarem seus países tem crescido, sobretudo, pelas facilidades proporcionadas pelos avanços tecnológicos, que permitem a redução de custos de transporte e comunicação, reduzindo os espaços geográficos e facilitando a integração de países e pessoas no mundo, bem como proporcionando a queda de barreiras de circulação, aumentando o fluxo de bens, serviços, capital, conhecimento e ideias (Farchy, 2009). Por outro lado, o crescimento da circulação transfronteiriça de pessoas tem também acarretado debates por políticas de controle migratório cada vez mais restritivas, com alto grau de seletividade, mormente com base em questões de segurança e em detrimento do aspecto humanitário concernentes a preocupação com a assimilação do imigrante internacional na sociedade de destino e sua participação política no processo decisório de seu novo assentamento.

Muitos dos estudos e análises no tema tomam como ponto de partida a migração Sul-Norte como caso ou objeto de análise, porém pouco trata-se do aspecto Sul-Sul das imigrações internacionais e de seu conseqüente impacto no processo de desenvolvimento tanto do país de origem quanto de destino. A necessidade de um olhar particular para este fenômeno galopante faz-se especial pela natureza distinta dos impactos em ambas as sociedades, sobretudo, quando ambos os polos apresentam características de vulnerabilidades socioeconômicas e pela natureza híbrida destes países em serem polos de atração, mas também provedores de capital humano. Atualmente, nenhum país situado no Sul global apresenta em seus registros a característica de ser país receptor líquido de imigrantes.⁷

Do ponto de vista do Brasil, o tema da imigração tem vindo à baila, sobretudo pela prospecção de um novo regime demográfico do país. Estimativas demográficas apontam para a contração e envelhecimento da população brasileira a partir de 2035, impactando especialmente a força de trabalho do país.⁸ A queda da fecundidade, hodiernamente, atinge níveis abaixo da reposição populacional e, conseqüentemente, implica a tendência de redução da população em idade ativa no futuro próximo. O enfoque do novo regime demográfico brasileiro engloba, assim, tanto o tamanho da população quanto a estrutura etária, sob a égide de fenômenos sociais como a proliferação de famílias de filho único, alta esperança de vida, declínio populacional e população envelhecida.

Destarte, este artigo pretende contribuir para o debate compilando as diversas posições existentes na literatura em relação ao tema da migração – com ênfase no Sul global – e oferecendo uma proposta de sistematização desta agenda de pesquisa, sempre com o propósito de levantar paradoxos e contradições em um tema tão sensível e complexo atualmente. Para tanto, dividimos o texto em três seções, além desta introdução. A primeira seção sintetiza o debate sobre o aspecto desenvolvimentista da migração internacional, contrapondo os principais argumentos a favor e contra a migração, sob a perspectiva do desenvolvimento global. Analisaremos os estudos teóricos da narrativa neoclássica, histórico-estruturalista e teorias mais assertivas sobre a temática, como a do empurra-puxa, da transição de mobilidade, da curva de migração, do capital social, bem como a teoria da rede e de corrente migratória e a do sistema de migração. Esta seção encerra-se com a introdução do fenômeno das

7. No Brasil, apesar de termos um forte sentimento de consenso entre os especialistas do tema de que o país é um exportador líquido de pessoas, esta constatação precisa ser ponderada pelo fenômeno da imigração de retorno. Tem-se percebido a redução das principais colônias de brasileiras no exterior e um movimento de retorno por parte dos emigrantes brasileiro ao país, nos últimos anos. No entanto, como o governo brasileiro somente monitora a estádias de estrangeiros no país, não há como constatar o número exato de brasileiros regressos de caráter definitivo.

8. Recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) lançou publicação que analisa em detalhe a evolução recente dos indicadores demográficos do Brasil e algumas de suas implicações socioeconômicas para as próximas décadas. Ver Camarano (2014).

remessas de emigrantes no debate entre migração e desenvolvimento – argumento-chave para a síntese proposta na segunda seção e, consecutiva, proposta de agenda de pesquisa em nossas considerações finais. Na segunda seção, apresentamos uma proposta de síntese do debate na literatura por meio da sua decomposição em quatro dimensões analíticas. Esta divisão mostra-se útil para a elaboração e apresentação de propostas de pesquisas sobre o tema em nossas considerações finais. A terceira seção conclui o trabalho apontando lacunas analíticas que possam ser investigadas em pesquisas futuras, ao apresentar quatro problemáticas conclusivas, que serão pontos de partida para pesquisas futuras.

2 ESBOÇO DOS PRINCIPAIS DEBATES ACERCA DA MIGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

Quando Ravenstein (1885; 1889) estabeleceu no século XIX as chamadas “regras da migração”, o geógrafo observou uma causalidade direta entre a mobilidade humana e o desenvolvimento, concluindo que o principal motivo para a imigração teria razão econômica. A partir da constatação de que os fluxos migratórios compreendiam determinado padrão no sentido de manter certo equilíbrio econômico-espacial, outras variáveis foram induzidas, futuramente, levando em consideração a distância e a densidade populacional (Skeldon, 1997). A premissa de que pessoas partem de regiões de baixa renda em direção a outras mais ricas sustenta o pensamento teórico insuflado pela teoria do “empurra-puxa” (*push-pull*).

Dessa forma, o pensamento neoclássico tem como premissa fundamental a ideia de que o fenômeno da migração segue a dinâmica das diferenças geográficas de oferta e demanda por trabalho, na qual trabalhadores migrariam de áreas ofertantes de mão de obra – em que o salário seria menor – para áreas demandantes de mão de obra – em que se pagaria melhor pelo trabalho prestado. Dessa maneira, o fluxo migratório entre duas regiões cessaria no momento em que o equilíbrio de mercado fosse equacionado.

Não obstante, além dos ganhos potenciais na forma de uma renda maior seriam balanceados outros fatores, como os custos de oportunidades da migração, a saber os custos da viagem (de caráter temporário), os custos do desemprego temporário durante a migração e a instalação no mercado de destino, bem como os custos psicológicos (Bauer e Zimmermann, 1998). Com o aumento da seletividade por parte dos países de destino das imigrações e os avanços das medidas contenciosas de circulação de pessoas interfronteiras, pode-se acrescentar igualmente o custo de deportação, o que Todaro e Maruszko (1987) denominaram de “taxa de ilegalidade”. Essas constatações sustentam a premissa de que não são os mais pobres a migrarem (visto a existência dos custos de migração), além de enfatizar a importância das redes sociais estruturadas ao logo do processo migratório para reduzir os custos psicológicos e materiais da migração.⁹

O pensamento neoclássico dominou a perspectiva do desenvolvimento no debate sobre migração até o início da década de 1970, em que o fluxo migratório era visto de forma otimista por beneficiar ao imigrante na sua busca por melhores condições socioeconômicas, a região de origem por reduzir a pressão demográfica da pobreza e da miséria e a região de destino ao receber capital humano qualificado pronto a transferir seus conhecimentos originários.

A partir da década de 1970, uma perspectiva pessimista em relação à migração ganhou força sob a égide do pensamento histórico-estruturalista, que questionava as premissas da teoria neoclássica

9. Cumpre notar que, em situações de crises humanitárias decorrentes de conflitos armados, eventos naturais, pandemias ou colapso econômico, mesmo os mais pobres são forçados à migração ainda que sujeitos aos custos e riscos da transferência para outra região ou país.

com base em argumentos que denunciam a restrição da capacidade de livre escolha dos indivíduos, por estes estarem constringidos por forças estruturais da ordem econômica global. Neste sentido, a fuga dos imigrantes de países subdesenvolvidos para os desenvolvidos nada mais seria que uma das consequências do contexto de dependência em que aqueles países encontram-se (Frank, 1966; 1969; Wallerstein, 1974). O pensamento que relacionava a migração à situação socioeconômica de dependência dos países de origem dominou, sobretudo, a comunidade acadêmica durante as décadas de 1970 e 1980, quando a preocupação com a “perda de cérebros” nos países subdesenvolvidos alijou o tema da migração do campo de estudo do desenvolvimento (De Haas, 2010).

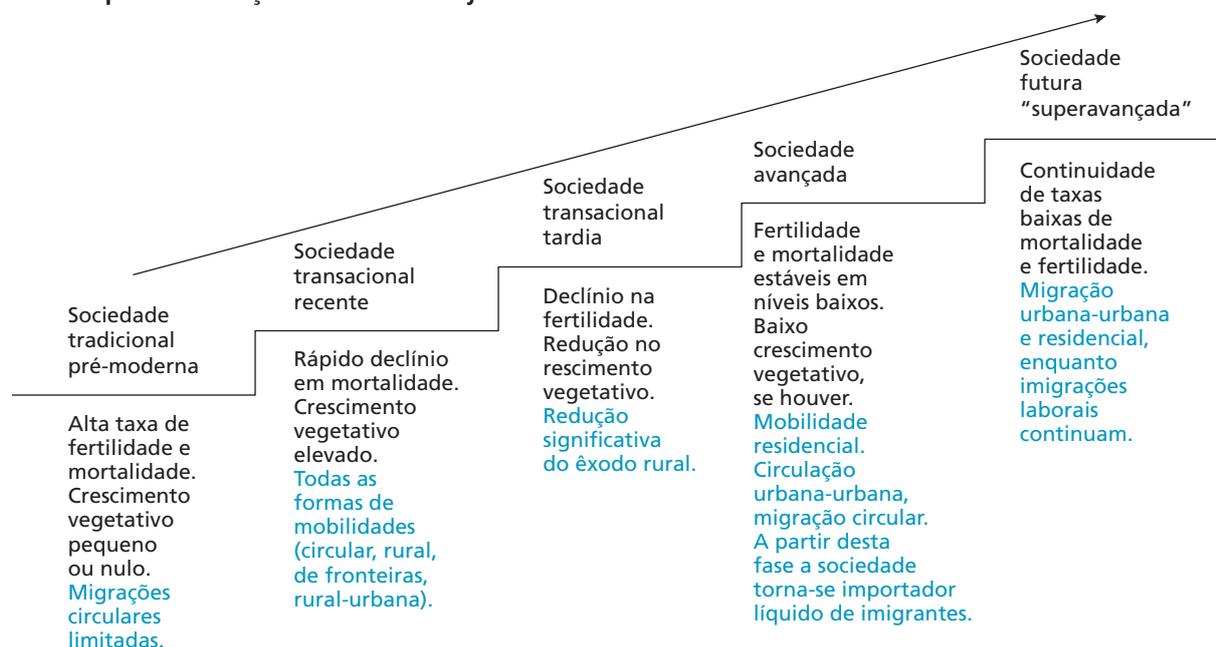
Além das críticas provenientes da perspectiva histórico-estruturalista, a teoria neoclássica também teve suas premissas questionadas por outros autores que discordavam da visão de que os fatores determinantes para a migração estavam meramente associados a fatores relacionados com a região de origem e de destino e os obstáculos intervenientes (como distância, barreiras físicas, leis migratórias, entre outros). Para Reniers (1999), por exemplo, indivíduos respondem de forma diferente aos aspectos intervenientes positivos e negativos do processo migratório, ressaltando a importância no processo de fluxo de conhecimento prévio transferido pelos imigrantes já instalados e aqueles desejosos de imigrar sobre as facilidades do mercado de destino. Igualmente, para Lee (1966) a migração tende a criar fontes de origem bem definidas, que retroalimentam e reforçam o fluxo migratório posterior. Isto implicaria para a teoria de “empurra-puxa” um paradoxo analítico, ao confundir os diferentes níveis de análise (do individual ao global) e não distribuir pesos diferentes as variáveis que afetam as decisões migratórias. Neste sentido, o modelo neoclássico tende a ignorar a heterogeneidade das estratificações internas das sociedades. A perspectiva de Lee (1966) traz à baila a discussão sobre o fato de que pessoas não migram apenas em razão da expectativa de encontrar um ambiente econômico mais favorável ou por força da pressão populacional, mas, sobretudo, porque os imigrantes esperam encontrar uma vida mais satisfatória no local de destino, para o que contribui a existência nesse local de comunidades já estabelecidas de seus conterrâneos.

Ademais, o modelo linear e unidimensional do “empurra-puxa” tem limitações em explicar fenômenos como a migração de retorno e a existência de regiões que são simultaneamente origem e destino de fluxos migratórios.

No intuito de solucionar estas dificuldades analíticas, Zelinsky (1971) adota uma abordagem evolucionária em relação ao tema da migração, por meio da conexão com a transição demográfica (ou “transição vital”, como o autor prefere denominar) de uma região e o processo de modernização, crescimento econômico e aumento da mobilidade da força de trabalho. Para Zelinsky (1971), existiriam cinco fases de transição vital, por meio das quais a tendência de aumento da mobilidade dos indivíduos seria diretamente proporcional à modernização das sociedades:

Para Zelinsky (1971), as migrações tendem a aumentar particularmente nas fases iniciais do desenvolvimento das regiões, nas quais as melhorias de transporte e comunicação, o fluxo de conhecimento, a percepção da falta de oportunidades econômicas locais e o crescimento do nível de bem-estar social induzem tanto a capacidade quanto a aspiração dos indivíduos a migrarem. A teoria de Zelinsky (1971) é complementada pelas observações de Martin e Taylor (1996), que descrevem a configuração de uma “curva de migração” na qual países em estágio recente de desenvolvimento tendem a ter um aumento da migração em sua população em razão do próprio crescimento econômico que vivenciam, que permite que indivíduos arquem com os custos e riscos de sua mobilidade. Com o crescimento da renda e o estabelecimento de uma rede de imigrantes, uma porção maior da sociedade torna-se capaz de migrar.

FIGURA 1
Etapas de transição vital de Zelinsky



Fonte: Zelinsky (1971).

Elaboração do autor.

Tanto as observações de Zelinsky (1971) quanto Martin e Taylor (1996) trazem à baila o papel dos governos, da proximidade geográfica, das instituições, das redes sociais, da cultura e dos fatores históricos que criam novos padrões de migração. Essa pluralidade de fatores também é apontada por Schoorl (1998) como evidência de que a migração pode começar por motivos variados, além daqueles de origem econômica.

Nesse sentido, destaca-se a influência dos imigrantes pioneiros sob os subsequentes, como facilitador do fluxo migratório (Lee, 1966). A experiência obtida e repassada pelos pioneiros reduz os riscos materiais e psicológicos da volatilidade dos subsequentes. A análise de Lee (1966) sobre o capital social da mobilidade humana esclarece o fenômeno social das correntes migratórias nas comunidades de imigrantes na região de destino, bem como o da concentração de fontes bastante localizadas na comunidade de origem. Estudos mais recentes de migração¹⁰ vêm descrevendo esse processo como correntes migratórias, em que redes sociais definidas por laços interpessoais induzem o juízo dos indivíduos acerca da decisão de se transferir para outra região.

A reflexão sobre a dinâmica dos sistemas e estruturas das correntes migratórias insere uma perspectiva transnacional ao debate, ao contrapor dois vetores opostos: de um lado, o vetor composto pelas políticas migratórias das regiões de origem e destino dominadas basicamente pelos governos; e, de outro, a inspiração interpessoal transmitida de indivíduo a indivíduo. Dessa forma, independente das variáveis materiais e psicológicas, as migrações ulteriores constroem capital social que serve como catalizador para migrações futuras, independente das causas iniciais de emigração. Consequentemente, quanto maior o capital social, menores os riscos da migração e, portanto, menor a seletividade entre os indivíduos com capacidade de mobilidade (Taylor, 1986).

10. Ver Appleyard (1992), Massey *et al.* (1993) e Waldorf (1998).

A seletividade no processo migratório induz o perfil do imigrante, nos casos em que a transferência para outra região não ocorre em virtude de situações de emergência e ameaça à sua integridade física. Os custos e riscos embutidos na empreitada dos imigrantes são variáveis importantes para apontar aqueles mais propensos a tomar a decisão de migrar em busca de soluções para sua situação desfavorável no local de origem. Os custos materiais e psicológicos da mobilidade acabam por selecionar indivíduos com feições semelhantes. Quanto maiores estes custos, maior o grau de seletividade. Estudos empíricos vêm demonstrando que em geral os imigrantes não são representativos da sua comunidade de origem (Lipton, 1980; Zachariah, Mathew e Rajan, 2001). Os desafios impostos pelo processo funcionam como barreira social para aqueles que aspiram solucionar os seus problemas de insatisfação por meio da migração.

Neste sentido, podemos apontar duas dimensões que influenciam a seletividade, uma de natureza personalista e outra de natureza estrutural. A primeira dimensão leva em consideração o caráter empreendedor do processo de migração. O imigrante é um indivíduo que, insatisfeito com sua situação, deseja melhorar de vida e age de forma a ampliar as oportunidades de obter o que aspira. Dessa forma, migrar pode ser considerado em si um verdadeiro ato de empreendedorismo, em que indivíduos engajam-se na busca de um patamar econômico e social mais elevado.

Já do ponto de vista estrutural, temos a influência dos custos e riscos do ato de migrar. Para investir nesta empreitada, o indivíduo necessita de recursos mínimos para arcar com o custo da viagem e para sustentar-se até que seja assimilado pela economia de destino. Ainda, deve ter acumulado suficiente capital humano e social, por meio de sua formação educacional e das relações estabelecidas com redes de familiares e amigos, que lhe permita ter sucesso no processo de adaptação ao novo ambiente. De modo que não são os mais pobres ou miseráveis que usualmente migram, nem tampouco o imigrante pode ser considerado como representativo da sua comunidade de origem. A variável da seletividade, assim, possui um peso significativo na análise da migração sob a perspectiva do desenvolvimento, pois a mobilidade de um perfil determinado de indivíduos altera o contexto social, cultural e econômico tanto das regiões de origem quanto das de destino (Stark, 1991).

Os imigrantes podem ainda ser vistos como importantes agentes de mudanças e inovações, porquanto trazem consigo novas ideias, conhecimentos e atitudes a serem inseridos nas comunidades de destino. Não obstante, estudiosos chamam a atenção para os riscos da perda deste capital humano na região de origem – o chamado processo de *brain drain* (Baldwin, 1970; Beine, Docquier e Rapoport, 2001; Mountford e Rapoport, 2007). Comumente de menor desenvolvimento relativo, as regiões de origem estariam fadadas a um ciclo vicioso de subdesenvolvimento em função da opção de seus trabalhadores mais bem qualificados pela imigração. Se a seletividade da migração implica em uma maior propensão a migrar por parte dos indivíduos com maior dotação de recursos econômicos e capital humano, então a região de origem estaria invariavelmente no polo perdedor na relação, visto que todos os recursos que a sociedade de origem investiu no imigrante seriam transferidos para a economia de destino. Igualmente, o fenômeno pode ser estendido à observação da migração de jovens hábeis ao plantio nas regiões rurais, que causa escassez da mão de obra na lavoura. Portanto, os malefícios para o desenvolvimento da região de origem seriam duplos, envolvendo a perda do capital humano (sobretudo no caso dos indivíduos mais qualificados) e também dos recursos investidos na sua formação (Baldwin, 1970).

Em contrapartida, uma corrente de estudiosos apresenta uma visão mais otimista do processo de migração, enfatizando seus benefícios ao desenvolvimento da economia de origem (Commander, Kangasniemi

e Winters, 2004; Farchy, 2009). Para estes autores, a perda de cérebros e de força de trabalho seria compensada tanto pela migração de retorno quanto pelas remessas de renda dos imigrantes aos não imigrantes. Assim, a região de origem se beneficiaria com as ideias, conhecimento e atitudes apreendidas pelos imigrantes retornados após o convívio em outras sociedades, bem como com a renda provinda das remessas enviadas pelos imigrantes aos seus familiares e amigos.

No que se refere à migração de retorno, os benefícios obtidos com o desenvolvimento humano do imigrante e a transferência do conhecimento obtido com o contato com uma sociedade alheia pode ser contemplado antes mesmo do retorno físico do indivíduo. Os ganhos no campo das ideias, dos conhecimentos e das atitudes para a região de origem são potencializados com os avanços recentes da tecnologia da comunicação, que reduz os custos de comunicação e mantém o imigrante mais próximo a essas comunidades (Farchy, 2009). Conseqüentemente, a transferência de conhecimento também torna-se um fator importante a ser considerado quando observada a relação entre migração e desenvolvimento.

Um dos tópicos mais populares no debate sobre migração nas últimas décadas, as remessas de imigrantes, têm gerado diversas controvérsias entre os analistas. Enquanto aqueles otimistas destacam a importância da renda extra para o financiamento da educação, saúde e bem-estar em geral nas comunidades de origem, os pessimistas apontam que as remessas aumentam a desigualdade espacial e interpessoal, prejudicando o desenvolvimento sustentável dessas sociedades. Alguns autores levantam a hipótese de que as remessas provocam excesso de consumo (sobretudo de produtos importados), com conseqüências deletérias para o equilíbrio econômico e político das regiões de origem (Binford, 2003; Lewis, 1986). Notadamente, migrantes gastariam seus recursos financeiros em consumismo desenfreado e não produtivo, além dos custos decorrentes do próprio financiamento das migrações, ao passo que as remessas aumentariam o consumo e a compra de terras e, conseqüentemente, provocariam pressões inflacionárias na região de origem. Dessa maneira, os não imigrantes seriam os principais perdedores, porque seriam alijados ainda mais do processo de compra, o que, por sua vez, aumentaria a desigualdade local. Ainda, os bens produzidos não seriam locais – visto que o conhecimento trazido pelos imigrantes altera a cultura local e a demanda por produtos urbanos – e sim importados de regiões urbanas ou do exterior, que assim se apropriariam dos ganhos gerados pela migração.

3 RELAÇÃO ENTRE MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: SÍNTESE EM QUATRO DIMENSÕES

Como visto, não há consenso na literatura acerca das causas e dos efeitos da migração, tanto para o país de origem quanto o de destino. Esta seção pretende instigar um novo olhar sobre o tema a partir da síntese das principais correntes teóricas e pesquisas empíricas realizadas nas últimas décadas, com vistas a fornecer um arcabouço teórico que organize e qualifique esse debate. Com o objetivo de compreender os ganhos e perdas do processo migratório, propõe-se estruturar a discussão sob a égide de quatro dimensões: *i)* os agentes envolvidos; *ii)* as normas e regulamentações da migração; *iii)* os recursos e canais de financiamento; e *iv)* o conhecimento adquirido e compartilhado pelos imigrantes. Essas quatro dimensões serão os pontos de partida para esclarecer os principais aspectos da relação da migração com o desenvolvimento.

Enquanto esta seção considera o desenvolvimento em seu nível global, a significância das políticas domésticas não pode ser desprezada. No entanto, como a literatura acerca do tema da migração vem destacando a supremacia volitiva do indivíduo sobre os processos políticos nacionais – ou seja, as barreiras nacionais são ineficientes para conter o fluxo transnacional da migração – sugerimos a abordagem do

tema pela ótica do desenvolvimento humano do imigrante. A evidência empírica sugere que o grau de sucesso da relação entre migração e desenvolvimento recai, sobretudo, na trajetória pessoal dos imigrantes, embora este fato seja por vezes subestimado no monitoramento e planejamento das políticas nacionais voltadas à questão migratória. Neste sentido, é mister assinalar a essencialidade de políticas públicas direcionadas à recepção de imigrantes para facilitar e estimular seu processo de empoderamento político e social e melhoria de qualidade de vida, de modo que o planejamento, o monitoramento e a avaliação destas políticas devem ser realizados também sob a ótica do desenvolvimento humano.

Segue, assim, uma proposta de instrumentalização da análise da relação entre migração e desenvolvimento em torno de quatro diferentes dimensões analíticas, bem como sugestões de aperfeiçoamento dos métodos de obtenção de validação empírica para as hipóteses teóricas levantadas pela literatura.

3.1 Agentes

Um crescente número de agentes de alguma forma relacionados à questão da migração internacional pode ser elencado, destacando-se: os próprios imigrantes e suas comunidades estabelecidas nos locais de origem e destino; os agentes governamentais envolvidos com políticas para o tema; a sociedade civil organizada; e a iniciativa privada assimiladora do trabalho do imigrante.

Na compreensão, a relação da migração com o desenvolvimento – aqui, entendido sob a ótica do desenvolvimento humano –, a principal unidade de análise, não poderia deixar de ser o indivíduo imigrante e a sua volição ao imigrar. Para tanto, o ponto de partida de um projeto que vise monitorar, avaliar e planejar a política migratória e demais políticas públicas voltadas aos imigrantes precisa delimitar claramente o conceito de imigrante e o liame que o separa de outros trabalhadores estrangeiros no local de destino, se porventura existirem. Este conceito deve, por óbvio, levar em consideração outros já existentes na literatura e no próprio arcabouço jurídico deste local, de forma a facilitar a comparação. Posteriormente, técnicas de entrevistas para grupos minoritários, coleta, análise e apresentação de histórias de migração e mapeamento de movimentações são métodos válidos para o esclarecimento da volição do imigrante e da sua *rationale* durante o processo migratório.

O número de atores internacionais influentes nos processos migratórios e no desenvolvimento global consequente tem crescido como resultado do significativo progresso econômico dos países em desenvolvimento ao longo das últimas décadas. Economicamente, países asiáticos, conjuntamente com países latino-americanos e nações árabes têm modificado seu perfil antes restrito ao de fornecedores de imigrantes, e entrado na disputa global pelo fator de mão de obra qualificada proveniente da migração. A capacidade destes países de reterem seus nacionais, ou mesmo, de engajarem-nos em um processo de retorno a sua pátria, bem como de atrair força de trabalho estrangeira, vem modificando o movimento migratório internacional e o processo de desenvolvimento global. Grandes e médias cidades localizadas em países do Sul global tornaram-se centros de destino do processo global de migração, sendo capazes de oferecer oportunidades cada vez mais vantajosas aos trabalhadores de outras nações.

Atores públicos nos países do Sul global também vêm modificando sua percepção e estratégia de atuação perante os imigrantes. Diversas áreas de políticas e serviços públicos tais como controle consular e migratório, saúde, segurança, informação, social, jurisdicional e outras, vêm se internacionalizando e modernizando suas estruturas de forma a lidar com o fenômeno da migração sul-sul. Esse diverso grupo de agentes públicos é complementado por um conjunto igualmente vasto de agentes da iniciativa privada,

que inclui empresas, organizações não governamentais (ONGs), instituições religiosas e de caridade etc., todos progressivamente envolvidos com o tema da imigração. Contudo, frequentemente os órgãos do governo central, as entidades subnacionais (tais como secretarias estaduais e municipais) e os vários atores do setor privado têm perseguido objetivos públicos que nem sempre estão em harmonia e coordenação, resultando na perda de efetividade dessas políticas.

No âmbito internacional, como resultado da proliferação dos agentes nacionais e sua crescente abertura às relações externas, a competição entre nações pela obtenção de mão de obra qualificada vem aumentando. De forma geral, o trabalhador bem qualificado possui mais opções de destino para escolher, resguardada as limitações estruturais que influenciam esta escolha. Estas opções, por sua vez, possuem o potencial de aumentar a qualidade e quantidade dos canais de assimilação do imigrante. A competição entre os mercados internacionais pelo fator de trabalho migrante pode também promover inovações sociais e aperfeiçoar as políticas migratórias existentes.

Em contrapartida, a proliferação de oportunidades pode também causar problemas ao desenvolvimento global imbuído no processo migratório, dada a desigualdade existente entre os países em termos de capacidade de atração e retenção de imigrantes e a ausência de mecanismos de compensação para as regiões que perdem esses recursos humanos. Apesar do aperfeiçoamento dos mecanismos de registro de imigrantes nos países em desenvolvimento, a falta de dados e informações precisas sobre o conjunto e a natureza das atividades individuais dos agentes podem comprometer o sucesso de sua incorporação nessas economias. Além disso, a proliferação de mercados atrativos aos imigrantes adiciona um desafio maior na tentativa de uma coordenação global sobre o fenômeno, favorecendo as tomadas de decisões pautadas no interesse de cada país ainda que em detrimento dos demais.

Nesse contexto, a compreensão das ações dos agentes governamentais, da sociedade civil e da iniciativa privada faz-se fundamental para aferir a relação entre migração e desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento de técnicas de pesquisas exploratórias, de estudos de casos da ação da sociedade civil, da ação e capacidade de assimilação da imigração pela iniciativa privada e de estudos comparativos entre países e entidades governamentais subnacionais é imprescindível para entendimento amplo do processo de formulação, avaliação, monitoramento e planejamento de políticas migratórias e políticas públicas voltadas para os imigrantes, em seu âmbito institucional.

3.2 Normas

A dimensão normativa da migração internacional abrange desde as normas nacionais de imigração e transferência de remessas até os regimes internacionais que mediam seus impactos sobre o processo de desenvolvimento em nível global. A imprescindibilidade da coerência entre as políticas públicas nacionais e uma política de promoção de desenvolvimento global vem sendo debatida desde a década de 1990. Iniciativas dos países nas áreas como migração, comércio, mudanças climáticas e segurança, por vezes vão de encontro aos objetivos de desenvolvimento almejados em acordos internacionais.¹¹ Ademais, essa coerência é igualmente relevante para a formulação de regimes internacionais. Políticas de desenvolvimento podem ser afetadas tanto pela inexistência de um regime (como no caso das migrações)

11. Exemplo disso é a Política de Coerência para o Desenvolvimento (PCD) traçada pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que elabora recomendações a seus países-membros. O Brasil não faz parte da OCDE, no entanto estudos da coerência das normas nacionais com as posições pró-desenvolvimento global do país podem ser úteis para aperfeiçoar a sinergia das políticas públicas nacionais com a política de parceria global para o desenvolvimento.

quanto pela sua existência (como no caso do regime internacional de comércio). De modo que, realizar estudos de mapeamento e sistematização de programas, projetos, ações, legislação nacional e projetos de leis sobre migração internacional são o primeiro passo para atingir o entendimento da dimensão normativa. A análise da trajetória histórica e dos princípios que permeiam a legislação voltada à imigração em países selecionados, bem como a utilização de métodos comparativos de experiências internacionais bem-sucedidas, também pode ser útil para aprimorar o arcabouço legal existente nos países em desenvolvimento, que cada vez mais desempenham um papel protagonista nesse campo.

3.3 Recursos e financiamento

Essa dimensão de análise faz-se crucial uma vez que permite conhecermos os mecanismos de seletividade do migrante por meio da mensuração de sua renda inicial e de outros eventuais recursos com os quais o imigrante irá começar sua jornada. Os custos migratórios de viagem, de manutenção até o alcance do primeiro emprego e de instalação na nova comunidade, apesar de temporários, implicam seleção daqueles que poderão ou não arcar com estas despesas. Além disso, o conhecimento da renda pós-migração do imigrante permite que analisemos o grau de assimilação destes no mercado de destino e o desempenho das políticas públicas voltadas a este fim.

Ainda, a dimensão do financiamento nos dá perspectiva sobre uma potencial fonte de recurso para o desenvolvimento: as remessas dos imigrantes. As remessas dos imigrantes ao seu mercado de origem já desempenham hoje um papel maior que as ajudas estrangeiras para economicamente promoção do desenvolvimento nos países mais pobres (Shafik, 2011). Enquanto a ajuda estrangeira contabiliza apenas um fragmento das fontes de financiamento internacional disponíveis aos países em desenvolvimento, a compreensão do funcionamento dos fluxos de remessas realizados pelos imigrantes ainda faz-se necessária para o enfrentamento dos desafios ao desenvolvimento oriundos da volatilidade desses recursos.

3.4 Conhecimento

Por último, a dimensão do conhecimento abarca o processo de compartilhamento do aprendizado e de experiências por parte dos imigrantes, por meio da disseminação de novas técnicas, do repartimento de conhecimentos tradicionais e de cultura e, inclusive, da distribuição de conhecimento científico e *expertise* técnica no processo de migração. A transmissão de conhecimento também é um fator determinante dos custos migratórios (físicos e psicológicos) da migração e, conseqüentemente, possui influência sobre os critérios de seletividade do processo migratório.

Outrossim, esta dimensão engloba também os meios de transmissão do conhecimento, enfatizando o papel das novas tecnologias de informação como canais cada vez mais relevantes para a disseminação do capital humano e a preservação dos vínculos entre o imigrante e seus familiares e amigos no mercado de origem. Para tanto, a observação do funcionamento das redes de imigrantes e de sua diáspora na internet é um dos elementos da dimensão de análise do conhecimento na difusão do desenvolvimento global por meio da migração internacional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresenta um esboço dos principais pontos que permeiam o debate sobre os efeitos da imigração internacional para o desenvolvimento global. Quer sejam otimistas ou pessimistas em

seus prognósticos, as diferentes correntes teóricas ainda podem estabelecer um diálogo profícuo entre si, conquanto que se estabeleça de forma mais clara as dimensões e o objeto de suas análises. Nossa proposta analítica pretende organizar a reflexão sobre o tema em torno de quatro dimensões agrupadas sob um mesmo escopo, identificando e enfatizando as sinergias entre a cooperação para o desenvolvimento global e as políticas imigratórias nacionais. Apontamos ainda para a necessidade de estudos posteriores que estabeleçam parâmetros conceituais, métodos e técnicas investigativas para cada uma dessas dimensões, de forma a minimizar risco de divergência quanto ao desenho da metodologia, à interpretação dos resultados e às expectativas em relação à elaboração do diagnóstico.

Este artigo caracteriza, pois, a análise do fenômeno da imigração internacional resumindo diferentes argumentos sobre o tema em quatro dimensões analíticas: *i*) agentes; *ii*) normas; *iii*) recursos e financiamento; e *iv*) conhecimento. A partir destas dimensões, acredita-se ser possível não apenas clarificar e qualificar o debate na literatura, mas também melhor compreender a posição do Brasil no contexto das imigrações internacionais resultantes de um contexto global em transformação.

Como um processo de aprendizado, a definição dos temas para pesquisa aqui apresentados não tem caráter exaustivo nem prescinde da necessidade de construção de bases de dados que forneçam outros subsídios para além das referências na literatura e na regulação internacional. Para tanto, urge a construção e aperfeiçoamento dos instrumentos de coletas de dados primários (tais como questionários e cadastros) sobre os imigrantes. Tendo em vista a necessidade de preservar a compatibilidade de informações e a confiabilidade metodológica, esses instrumentos de coleta podem basear-se em outros já testados por órgãos estatísticos reconhecidos, em especial, os modelos utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos censos demográficos e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

O objetivo central desses questionários é traçar um perfil socioeconômico abrangente da população interessada a partir de suas características, bem como levantar a percepção dos imigrantes em relação a políticas públicas que considerem relevantes, além de compreender os impactos dessas para o núcleo familiar do imigrante, localizados em território nacional ou estrangeiro. No que diz respeito ao levantamento de percepções, a coleta de dados qualitativos – por meio de entrevistas e grupos de discussão – propõe priorizar questões que contribuam para o entendimento do processo de migração e adaptação na vida dos pesquisados. Esta compreensão só se faz possível a partir da descrição particular dos momentos vividos pelos imigrantes, do seu significado e de suas consequências, tanto em nível individual quanto coletivo.

Pretende-se, por fim, poder contribuir para a determinação do formato futuro da política migratória no Brasil por intermédio da resolução de quatro problemáticas essenciais. A primeira diz respeito ao esclarecimento da posição dos fluxos migratórios no Brasil no contexto de um sistema mais amplo e global de fluxos migratórios. A problemática fundamental levantada refere-se à capacidade de atração e de inclusão de mão de obra pelo mercado nacional em comparação a outros mercados. A segunda concerne a governança global e nacional sobre o tema. Enquanto no âmbito global não há regulamentações conjuntas sobre o tema, na esfera nacional a legislação apresenta-se datada e fora do atual contexto social e econômico do país. A terceira problemática reporta-se à estratégia nacional sob o tema: como as prioridades do desenvolvimento global devem ser pesadas em contrapartida aos interesses de grupos domésticos, a exemplo dos possíveis impactos da imigração sobre questões de segurança pública, de organização e gestão do espaço urbano e da concorrência com o trabalhador nacional. A última problemática pertence à esfera da administração pública e envolve as transformações

provenientes do novo contexto migratório em que o país está inserido. Quais as habilidades e o tipo de conhecimento que o profissional e as instituições ligadas à imigração internacional devem possuir? Como estes profissionais podem ser treinados para suas respectivas funções? E como estas instituições deverão se organizar?

Essas problemáticas apontam a necessidade de aprofundamento do debate sobre o futuro da política migratória no Brasil, em um contexto internacional em transformação que traz novos e crescentes desafios à efetividade das ações nessa área.

REFERÊNCIAS

- APPLEYARD, R. International migration and development: an unresolved relationship. **International Migration**, v. 30, n. 3-4, p. 251-266, 1992.
- BALDWIN, G. B. Brain drain or overflow? **The International Executive**, v. 12, n. 3, p. 23-25, 1970. Disponível em: <<http://goo.gl/1JkQew>>.
- BAUER, T.; ZIMMERMANN, K. Causes of international migration: a survey. In: GORTER, C.; NIJKAMP, P.; POOT, J. (Eds.). **Crossing borders: regional and urban perspectives on international migration**. Aldershot: Ashgate, 1998. p. 95-127.
- BEINE, M.; DOCQUIER, F.; RAPOPORT, H. Brain drain and economic growth theory and evidence. **Journal of Development Economics**, v. 64, p. 275-289, 2001.
- BINFORD, L. Migrant remittances and (under) development in Mexico. **Critique of Anthropology**, v. 23, n. 3, p. 305-336, 2003.
- BORJAS, G. J. The economics of immigration. **Journal of Economic Literature**, v. 32, n. 4, p. 1667-1717, 1994.
- CAMARANO, A. A (Org.). **Novo regime demográfico: uma relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- COMMANDER, S.; KANGASNIEMI, M.; WINTERS, L. A. The brain drain: curse or boon? A survey of the literature. In: BALDWIN, R. E.; WINTERS, L. A. (Eds.). **Challenges to globalization: analyzing the economics**. Chicago: Chicago University Press, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/HVvk309>>.
- DE HAAS, H. Migration and development: a theoretical perspective. **International Migration Review**, New York, v. 44, n. 1, p. 227-264, 2010.
- FARCHY, E. **The impact of EU accession on human capital formation: can migration fuel a brain gain?** Washington: World Bank, Fev. 2009. (Working Paper, n. 4845). Disponível em: <<https://goo.gl/Oybf9x>>.
- FRANK, A. G. The development of underdevelopment. **Monthly Review**, v. 18, n. 4, Sept. 1966.
- _____. Capitalism and underdevelopment in Latin America. **Monthly Review**, v. 21, n. 4, Sept. 1969.
- KAPUR, D. **Remittances: the new Mantra?** Massachusetts: Harvard University; Center for Global Development, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/waOk6j>>.
- LEE, E. S. A theory of migration. **Demography**, v. 3, n. 1, p. 47-57, Mar. 1966. Disponível em: <<http://goo.gl/4aA1Eo>>.
- LEWIS, J. R. International labour migration and uneven regional development in labour exporting countries. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 77, n. 1, p. 27-41, 1986.
- LIPTON, M. Migration from rural areas of poor countries: the impact on rural productivity and income distribution. **World Development**, v. 8, n. 1, p. 1-24, 1980.

- MARTIN, P. L.; TAYLOR, J. E. The anatomy of a migration hump. *In*: TAYLOR, J. E. (Eds). **Development strategy, employment and immigration: insights from models**. Paris: OECD, 1996.
- MASSEY, D. S *et al.* Theories of international migration: a review and appraisal. **Population and Development Review**, v. 19, n. 3, p. 431-466, Sept. 1993. Disponível em: <<https://goo.gl/WGfVUf>>.
- MOUNTFORD, A.; RAPOPORT, H. **The brain drain and the world distribution of income and population**. London: Cream/University College London, 2007. (Cream Discussion Paper, n. 04/07). Disponível em: <<http://goo.gl/libd99>>.
- RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society of London**, v. 48, n. 2, p. 167-227, Jun. 1885. Disponível em: <<http://goo.gl/6A44V1>>.
- _____. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society of London**, v. 52, n. 2, p. 241-301, Jun. 1889.
- RENIERS, G. On the history and selectivity of Turkish and Moroccan migration to Belgium. **International Migration**, v. 37, n. 4, p. 679-713, 1999.
- SCHOORL, J. The analysis generating international migration: a multi-country approach to study the determinants of migration. *In*: UNITED NATIONS TECHNICAL SYMPOSIUM ON INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT, Hague, 1998. **Annals...** Hague: ICPD, 29 Jun.-3 Jul. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/popin/icpd5.htm>>.
- SHAFIK, N. **The future of development finance**. Washington: Center for Global Development, 2011. (Working Paper, n. 250).
- SKELDON, R. **Migration and development: a global perspective**. Essex: Longman, 1997.
- STARK, O. **The migration of labor**. Cambridge; Oxford: Blackwell, 1991.
- TAYLOR, J. E. Differential migration, networks, information and risk. *In*: STARK, O. (Ed.) **Migration theory, human capital and development**. Greenwich: Jai Press, 1986. p. 147-171.
- TODARO, M. P; MARUSZKO, L. Illegal migration and US immigration reform: a conceptual framework. **Population and Development Review**, v. 13, n. 1, p. 101-114, 1987.
- UNDESA – UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **International migration 2013**. New York: United Nations, Sept. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/GKfRLz>>.
- WALDORF, B. A network-based model of international migration. *In*: GORTER, C.; NIJKAMP, P.; POOT, J. (Eds.). **Crossing borders: regional and urban perspective on international migration**. Aldershot: Ashgate, 1998.
- WALLERSTEIN, I. **The modern World-System I, capitalism agriculture and the origins of the european world economy in the sixteenth century**. New York: Academic Press, 1974.
- WORLD BANK. **Economic implications of remittances and migration**. Washington: World Bank, 2006.
- ZACHARIAH, K. C.; MATHEW, E. T.; RAJAN, S. I. Impact of migration on Kerala's economy and society. **International Migration Review**, New York, v. 35, n. 2, Jun. 2001.
- ZELINSKY, W. The hypothesis of the mobility transition. **Geographical Review**, v. 61, p. 219-249, 1971.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ACOSTA, P. *et al.* What is the impact of international remittances on poverty and inequality in Latin America? **World Development**, v. 36, n. 1, p. 88-114, 2008.
- ACOSTA, P.; LARTEY, E.; MANDELMAN, F. Remittances and the Dutch disease. **Journal of International Economics**, v. 79, n. 1, p. 102-116, 2009.

- ADAMS JR., R. H.; PAGE, J. **International migration, remittances and poverty in developing countries**. Washington: World Bank, Dec. 2003. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 3179). Disponível em: <<http://goo.gl/dgrp1n>>.
- AGGARWAL, R.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; MARTÍNEZ, M. S. P. Do remittances promote financial development? **Journal of Development Economics**, v. 96, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/sKrfJl>>.
- AMBROSIUS, C. **Are remittances a “catalyst” for financial access?** Evidence from Mexican household data. Berlin: Freie Universität Berlin, 2012. (Economics Discussion Paper, n. 2012/8).
- AMBROSIUS, C.; FRITZ, B.; STIEGLER, U. Remittances. **Online dictionary social and political key terms of the Americas: politics, inequalities, and North-South relations**. Bielefeld: Universität Bielefeld, 2012. versão 1.0. Disponível em: <<http://goo.gl/b4EhOz>>.
- BUCH, C. M.; KUCKULENZ, A.; LE MANCHEC, M. H. **Worker remittances and capital flows**. Germany: Kiel Institute for World Economics, 2002. (Kiel Working Paper, n. 1130).
- CHAMI, R.; FULLENKAMP, C.; JAHJAH, S. **Are immigrant remittance flows a source of capital for development?** Washington: IMF, Sept. 2003. (IMF Working Paper, n. 03/189). Disponível em: <<http://goo.gl/jlsQa2>>.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**. Washington: IMF, Apr. 2005. c. 2, p. 69-100. Disponível em: <<http://goo.gl/Cgweqf>>.
- _____. **International transactions in remittances: guide for compilers and users**. Washington: IMF, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/jNfaAQ>>.
- LEVITT, P. Social remittances: migration driven local-level forms of cultural diffusion. **International Migration Review**, v. 32, n. 4, p. 926-948, 1998.
- LEVITT, P.; LAMBA-NIEVES, D. Social remittances revisited. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 37, n. 1, p. 1-22, 2011.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Migration, remittances and development**. Paris: OECD, 2005.
- SAYAN, S. Guest workers' remittances and output fluctuations in host and home countries. **Emerging Markets Finance and Trade**, v. 40, n. 6, p. 68-81, 2004.
- SINGER, A. Migrant Remittances and exchange rate regimes in the developing world. **American Political Science Review**, 104, n. 1, p. 307-323, 2010.
- STARK, O.; BLOOM, D. The new economics of labor migration. **The American Economic Review**, v. 75, n. 2, p. 173-178, May 1985. Disponível em: <<http://goo.gl/pBeVzS>>.
- UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2009**. Overcoming barriers: human mobility and development. Washington: UNDP, Nov. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/4gaVij>>.
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs (Desa). **International Migration Report 2013**. New York: United Nations, Dec. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/FBHUWI>>.
- WORLD BANK. **Migration and remittances factbook 2011**. 2nd ed. Washington: World Bank, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/m1HaEx>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e Editoração

Editorar Multimídia

Capa

Aline Rodrigues Lima

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) tem como missão promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo de Economia Internacional e de Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter entre 3 mil e 6 mil palavras, respeitando o máximo de 50 mil caracteres, com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i*) título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii*) até cinco palavras-chave; *iii*) um resumo de até 250 palavras, com a respectiva tradução para o inglês (*abstract*); *iv*) classificação JEL; e *v*) informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado.
12. As submissões deverão ser feitas *on-line* pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas do boletim.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais do *Boletim de Economia e Política Internacional*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

